



# **UNIVERSIDAD DE CUENCA**

Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Políticas y Sociales

Carrera de Derecho

**“La Revocatoria del Mandato en el Ecuador como derecho de Participación consagrado en la Constitución del 2008. Alcances y limitaciones.”**

Trabajo de titulación previo a la obtención del título de Abogado de los Tribunales de Justicia de la República y Licenciado en Ciencias Políticas y Sociales.

Autor:

Juan Sebastián Olmos Vázquez

CI:0105308035

Director:

Dr. Julio Teodoro Verdugo Silva, PhD

CI:0301697280

**Cuenca, Ecuador**

11-noviembre-2019



## **Resumen:**

En el presente trabajo de investigación, relativo a la revocatoria del mandato y su regulación en el ordenamiento jurídico ecuatoriano, se inicia con un estudio sobre la democracia y sus diferentes categorías como fundamento de esta institución jurídica, estableciendo cuáles son sus características y explicando las razones por las que debe ser considerada como un mecanismo de democracia directa. Asimismo, se realiza un análisis descriptivo sobre el concepto de los derechos fundamentales, pretendiendo identificar si la revocatoria del mandato, se constituye o no en un derecho constitucional de los ciudadanos.

Para abordar a esta figura y su regulación dentro del marco jurídico nacional, se acude a datos doctrinarios, históricos y normativos, observando su desarrollo tanto constitucional como legal, desde su institucionalización en la Constitución Política de 1998 hasta su nueva regulación en la Constitución de la República de 2008, haciendo hincapié en las reformas a la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y la Ley Orgánica Electoral, Código de la Democracia; mismas que han desnaturalizado a la figura jurídica objeto de esta investigación, tornándola menos accesible, dificultando su ejercicio como derecho y en consecuencia, volviéndola ineficaz.

Finalmente, se realiza el análisis jurisprudencial de la sentencia No. 001-11-SIO-CC dictada por la Corte Constitucional del Ecuador, correspondiente al caso No. 0005-10-IO-CC de inconstitucionalidad por omisión legislativa, en virtud de la incidencia de este fallo en las reformas de mayo de 2011 al proceso revocatorio en Ecuador.

**Palabras claves:** Revocatoria del mandato Ecuador. Democracia directa. Participación ciudadana. Proceso revocatorio. Autoridades de elección popular.



**Abstract:**

This investigation, which concerns the recall and its regulations in the Ecuadorian legal system, begins with the study of what is democracy and later on identifies its different categories, while establishing what are their characteristics and explaining the reasons why it should be considered as a mechanism of direct democracy. Likewise, a descriptive analysis is carried out on the concept of fundamental rights, trying to identify whether or not the recall constitutes a constitutional right of citizens.

To address this figure and its regulations within the national legal framework; doctrinal, historical and normative data are used, observing its development both constitutionally and legally; since its institutionalization in the Political Constitution of 1998 up to its new regulation in the Republic's Constitution of 2008.

All of this while emphasizing reforms to the Organic Law of Citizen Participation and the Organic Electoral Law, Code of Democracy which have denatured the legal figure that serves as object of this investigation. Making this legal figure less accessible, hindering its exercise as a right and consequently, changing it to ineffective.

Finally, the jurisprudential analysis of the sentence number 001-11-SIO-CC carried out by the Ecuadorian Constitutional Court, correspondent to the case number 0005-10-IO-CC of unconstitutionality by legislative omission, due the impact of this ruling in the reforms of May 2011 to the revocation process in Ecuador.

**Keywords:** Recall Ecuador. Direct Democracy. Citizen Participation. Revocation Process. Popular Choice Authorities.



## Índice del Trabajo

### INTRODUCCIÓN. /10

### CAPÍTULO I

#### **1. La Revocatoria del Mandato como mecanismo de democracia directa en el ordenamiento jurídico ecuatoriano. /12**

##### **1.1. La Democracia como fundamento de la Revocatoria del Mandato. /12**

##### **1.1.1. Tipos de democracia y su relación con la Revocatoria del Mandato. /15**

- a) Democracia directa. /15
- b) Democracia representativa. /17
- c) Democracia participativa. /18
- d) Democracia semidirecta. /20

##### **1.2. La revocatoria del mandato en la Constitución. /21**

##### **1.2.1. Análisis de la revocatoria del mandato como derecho. /22**

##### **1.2.2. La revocatoria del mandato en la Constitución Política del Ecuador de 1998. /26**

##### **1.2.3. La revocatoria del mandato y sus cambios en la actual Constitución de la República del Ecuador de 2008. /28**

### CAPÍTULO II

#### **2. El proceso revocatorio y su regulación en el marco legal y constitucional ecuatoriano. /34**

##### **2.1. El proceso revocatorio según la legislación secundaria y sus diferencias con lo establecido en la Constitución de la Republica de 2008. /35**

##### **2.1.1. Causales por las que puede iniciarse la revocatoria del mandato. /35**

##### **2.1.2. Requisitos de admisibilidad. /38**

##### **2.1.3. Legitimación ciudadana para la revocatoria del mandato presidencial según la Constitución de 2008. /40**



- 2.1.3.1.** Umbral de firmas de respaldo requerido para la revocatoria del mandato a las autoridades distintas al presidente de la república según la LOPC. /46
- 2.1.3.2.** Plazos para recolección de firmas de respaldo. /47
- 2.1.4.** La pregunta sometida a referendo revocatorio. /48
- 2.1.5.** La aprobación de la revocatoria del mandato. /49
- 2.1.6.** Prohibiciones legales para el ejercicio de la revocatoria del mandato. /50
- 2.1.7.** El financiamiento del proceso revocatorio. /51
- 2.2.** Los efectos del proceso revocatorio. /53

### **CAPÍTULO III**

- 3. El rol de la Corte Constitucional ecuatoriana en la reforma de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana de mayo de 2011. /54**
  - 3.1.** Antecedentes del caso No. 0005-10-IO-CC, de inconstitucionalidad por omisión legislativa. /56
  - 3.2.** Análisis jurisprudencial de la sentencia No. 001-11-SIO-CC de la Corte Constitucional. /59
  - 3.3.** Irregularidades y efectos de la sentencia No. 001-11-SIO-CC de la Corte Constitucional. /65
- 4. Conclusiones. /68**
- 5. Recomendaciones. /69**

### **Bibliografía.**

### **Anexos.**



Cláusula de licencia y autorización para publicación en el Repositorio  
Institucional

---

Juan Sebastián Olmos Vázquez, en calidad de autor y titular de los derechos morales y patrimoniales del trabajo de titulación "La Revocatoria del Mandato en el Ecuador como derecho de Participación consagrado en la Constitución del 2008. Alcances y limitaciones", de conformidad con el Art. 114 del CÓDIGO ORGÁNICO DE LA ECONOMÍA SOCIAL DE LOS CONOCIMIENTOS, CREATIVIDAD E INNOVACIÓN reconozco a favor de la Universidad de Cuenca una licencia gratuita, intransferible y no exclusiva para el uso no comercial de la obra, con fines estrictamente académicos.

Asimismo, autorizo a la Universidad de Cuenca para que realice la publicación de este trabajo de titulación en el repositorio institucional, de conformidad a lo dispuesto en el Art. 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior.

Cuenca, 11 de noviembre de 2019.

---

Juan Sebastián Olmos Vázquez

C.I: 0105308035



### Cláusula de Propiedad Intelectual

---

Juan Sebastián Olmos Vázquez, autor del trabajo de titulación "La Revocatoria del Mandato en el Ecuador como derecho de Participación consagrado en la Constitución del 2008. Alcances y limitaciones", certifico que todas las ideas, opiniones y contenidos expuestos en la presente investigación son de exclusiva responsabilidad de su autor.

Cuenca, 11 de noviembre de 2019.

A handwritten signature in blue ink, appearing to read "J. Olmos V.", written over a horizontal line.

Juan Sebastián Olmos Vázquez

C.I: 0105308035



***Dedicatoria.***

*A mis padres, pilares fundamentales en mi desarrollo tanto personal como  
académico.*

*A mi hermana, quien incasablemente me ha brindado su apoyo durante el avance  
de mi carrera y la realización de este proyecto.*

*A mi sobrina, quien se ha vuelto mi principal motivación para la consecución de  
todas mis metas.*





***Agradecimientos.***

*A mi tutor, el Dr. Teodoro Verdugo Silva, quien me brindó la oportunidad de ser su dirigido en este proyecto de investigación.*

*A mis amigos, las personas que han estado presentes en todo momento.*

*A mis profesores, principales responsables de mi formación como futuro profesional.*

*A mi adorada Universidad de Cuenca.*



## Introducción

El presente estudio sobre la institución jurídico-política de la revocatoria del mandato, entendida como un derecho de participación de las y los ciudadanos para cesar en el cargo a aquellas autoridades de índole electiva que hayan perdido la confianza de quienes los han elegido, antes de que expire su periodo de mandato, a través de los canales institucionales establecidos en el ordenamiento jurídico de los países que la reconozcan, se orienta principalmente a identificar cuáles son los alcances de esta figura, así como también, a revelar los factores que limitan su ejercicio después de las reformas de mayo 2011. Para ello, se acude a diversas fuentes tanto doctrinarias cuanto normativas con el fin de comprender a cabalidad la forma en cómo se encuentra regulada en Ecuador y como ha venido evolucionando desde su institucionalización en la Constitución Política de 1998 hasta la actualidad, realizando un análisis minucioso del proceso revocatorio no solo a nivel constitucional, sino también, desde el punto de vista de su desarrollo en la legislación secundaria, principalmente la Ley de Participación Ciudadana y el denominado Código de la Democracia, pretendiendo determinar las razones por las cuales si bien se han activado varios procesos revocatorios desde su regulación, en su gran mayoría no han concluido de manera satisfactoria, circunstancias que se consideran como el motivo principal de este proyecto.

En este contexto, la siguiente investigación se levanta sobre la base de hechos en la historia política ecuatoriana que han puesto de manifiesto la necesidad de fortalecer la participación ciudadana en el sistema jurídico nacional, pues destituciones a ex-presidentes de la república como Jamil Mahuad Witt en el 2000 y Lucio Gutiérrez en 2005, fueron considerados como procesos de democracia directa desinstitucionalizada (Castellanos Santamaría, 2014), evidenciándose que la revocatoria del mandato, pese a que ya se encontraba regulada desde 1998, no fue utilizada como medio para defenestrar del poder a las autoridades cuyo accionar político se ha alejado de los intereses del pueblo.

La estructura bajo la cual se desarrolla esta labor investigativa se divide en los siguientes acápites: en el primer capítulo se aborda el tema de la democracia como



fundamento de la revocatoria del mandato, realizando un análisis sobre las características de cada una de sus categorías (directa, semidirecta, participativa y representativa). Además, luego de exponer datos históricos sobre la institucionalización de la revocatoria del mandato en Ecuador, se observan las razones por las que esta figura jurídica debe ser considerada como un derecho constitucional, partiendo de una aproximación conceptual de lo que debe entenderse por derecho.

En el segundo capítulo, se puntualiza sobre la forma en cómo se encuentra regulada esta institución en la legislación secundaria de nuestro ordenamiento jurídico, advirtiendo sobre los efectos que han producido las reformas al proceso revocatorio.

Por último, en el tercer capítulo, se realiza un estudio sobre el rol que tuvo la Corte Constitucional respecto de las reformas que recayeron sobre las regulaciones legales de la revocatoria del mandato, analizando la sentencia No. 001-11-SIO-CC, sus argumentos, debilidades y efectos sobre esta figura.



## CAPÍTULO I

### 1. La Revocatoria del Mandato como mecanismo de democracia directa en el ordenamiento jurídico ecuatoriano.

#### 1.1. La Democracia como fundamento de la Revocatoria del Mandato.

En primer lugar, para poder tener un cabal entendimiento de lo que es la democracia, es necesario partir de su definición etimológica; en ese sentido, se establece que el término en cuestión tiene su origen en Grecia, y se forma por la combinación de los vocablos *Demos* (que puede entenderse como “**Pueblo**”) y de *Kratós* (que tiene como traducción “**Poder**”) por lo que se define como el poder que radica en el pueblo.

La Real Academia Española de la Lengua, define a la democracia como: “Doctrina política según la cual la soberanía reside en el pueblo, que ejerce el poder directamente o por medio de representantes” (Real Academia Española, 2014).

Además, se establece que el término “democracia”, a palabras de Rafael del Águila (2003) es una de las pocas buenas palabras que se aplican en los temas políticos (pág. 139), no obstante, es necesario tener en cuenta que resulta ser a la vez, un término polisémico y en consecuencia muy difícil de definir en la actualidad.

Ahora es menester aterrizar sobre el tema de estudio, principalmente entendiendo a la democracia como fundamento de la figura jurídica de la revocatoria del mandato.

En primer lugar cabe precisar que, haber explicado el sentido etimológico del término “democracia” no es suficiente para entender su significado a plenitud, pues se estaría restringiendo el mismo teniendo en cuenta que su acepción deontológica<sup>1</sup> es mucho más amplia. En este sentido, la democracia no puede reducirse a la simple existencia de procesos electorales, a las libertades que deben existir para

---

<sup>1</sup> Visión que se forma sobre la base del “deber ser”.



que dichos procesos puedan materializarse o a ser considerado como un escueto instrumento para limitar el poder de quien o quienes se encuentran ejerciéndolo, sino que se trata de algo que se construye a diario y se compone de distintos elementos (Suárez Iñiguez, 2003, pág. 151), de manera que, el objeto de la democracia es el de permitir el acceso de las masas al poder, es decir, “extender el poder hacia quienes antes no gozaban del mismo” (Boragina, 2018, pág. 20), en definitiva, es el gobierno de muchos (no de todos)<sup>2</sup>.

Sin embargo, si bien se ha logrado clarificar de cierta manera el significado del término, la definición de democracia que permite identificar efectivamente cuales son las corrientes teóricas sobre las cuales se centra esta investigación, es la aportada por Kelsen (1980) quien asevera que, democracia es la “identidad de dirigentes y dirigidos, del sujeto y objeto del poder del Estado, y gobierno del pueblo por el pueblo” (págs. 30, 31, 35, 45), definición que se encuentra compuesta por dos partes; una procedimental y otra de contenido (Carpizo, 2009, págs. 97,98).

1. La procedimental, se refiere a la democracia como aquel instrumento por medio del cual los dirigidos eligen a sus dirigentes y crean las normas que regirán a la sociedad a través de estos, prevaleciendo siempre la voluntad colectiva.
2. La de contenido, a palabras de Carpizo, mira a la democracia como “el gobierno del pueblo por el pueblo”, teniendo siempre en cuenta los derechos del *demos*, pues este vota, y elige así a quienes lo dirigirán, gobernarán y legislarán en su nombre, creándose una unidad.

Como se puede advertir, para esta segunda parte de la definición de Kelsen sobre democracia, lo principal es velar por los intereses y el bienestar de los

---

<sup>2</sup> Es necesario realizar esta precisión, pues la democracia no puede ser considerada como el gobierno “de todos” ya que existen ciertas personas que, encontrándose en goce de sus derechos, pueden estar a la vez inmersos en determinadas circunstancias que no les permitirían ser partícipes de la democracia, como, por ejemplo: menores de edad, extranjeros, etcétera.



dirigidos, de tal manera que, si no se cumple con ello, el pueblo tendrá en sus manos la decisión de cambiar a sus dirigentes, existiendo entonces una verdadera relación entre Estado y sociedad.

Tomando en cuenta lo expuesto, se ha determinado en líneas generales qué debe entenderse por democracia; sin embargo, es menester hacer referencia brevemente a las transformaciones que esta ha tenido históricamente, para llegar a instaurarse como un modelo legítimo de gobierno que permite la intervención del pueblo –titular de la soberanía- en el manejo del Estado. Al respecto se sostiene que:

[...] resulta complicado encontrar simpatías con la democracia hasta bien entrado el siglo XIX. Es cierto que el término nace en la Grecia clásica y que Atenas se convertirá en ejemplo de un modelo de democracia directa peculiar y original, [...]. Pero también es verdad que en toda la historia de la teoría política es difícil encontrar argumentos favorables a la democracia hasta que las luchas por el sufragio universal aparecen durante el siglo XIX y se desarrollan en el XX. Es más, la democracia ha sido puesta en cuestión, o al menos ha sido un concepto polémico, hasta que la caída del Muro de Berlín y el fin del comunismo ha convertido a los regímenes democráticos de corte liberal en «universalmente» legítimos. (del Águila, 2003, pág. 139)

En consecuencia, teniendo en cuenta los avances que la democracia ha tenido a lo largo del tiempo, resulta evidente que ha existido una constante lucha por conseguir que la misma, sea un modelo de gobierno que garantice cada vez más la participación e intervención del pueblo en la política estatal, y sea este, el que se erija como el verdadero titular de la soberanía, pues como sostiene el autor Claus Offe (2009), “A la democracia no solo le pertenece el poder de gobierno de hecho, [...], sino también la limitación temporal del gobierno ejecutivo que constantemente se ve confrontado con el riesgo de la pérdida del poder” (21-40). Por lo que se puede colegir, que la democracia y sus mecanismos pasan a ser no solo el medio por el cual el pueblo ejerce su participación política eligiendo a sus representantes, sino que también, es el



medio para expulsar del poder a dichos representantes que, a juicio del pueblo, no ejerzan sus funciones en pro de los intereses de los representados.

Es justamente de este poder de decisión del pueblo, que se derivan distintas categorías de democracia (mismas que serán analizadas a continuación), que sirven de fundamento para el ejercicio de ciertos mecanismos que tienen los dirigidos a su disposición para poder hacer prevalecer sus intereses por sobre el de sus gobernantes, uno de ellos es la revocatoria del mandato.

### **1.1.1. Tipos de democracia y su relación con la Revocatoria del Mandato.**

Con la finalidad de poder comprender cuál es la esencia de la revocatoria del mandato es necesario analizar brevemente cuatro categorías de democracia; estas son: directa, representativa, participativa y semidirecta (Verdugo Silva, 2007, pág. 27).

#### **a) La democracia directa.**

La democracia directa o también llamada “antigua”, surge en la Grecia clásica, misma que puede definirse como aquella forma de gobierno en la que no se requiere de ningún tipo de representación para la toma de decisiones, pues la ciudadanía lo hace directamente (Ramírez Nárdiz, 2010), de tal manera que se despoja de toda forma de representación, así lo confirma Bobbio (1985) cuando sostiene que “para que haya democracia directa en el sentido propio de la palabra [...] es preciso que entre los individuos deliberantes y la deliberación que les concierne, no haya intermediario alguno” (pág. 64).

Es necesario tener en cuenta que, la revocatoria del mandato, por la forma en cómo se encuentra regulada en el ordenamiento jurídico ecuatoriano; se configura como un mecanismo de democracia directa, pues una vez cumplidos los requisitos establecidos en la ley para dar inicio al proceso revocatorio, el órgano electoral convocará a referendo para que sea el pueblo el que,



directamente y sin intermediarios, ratifique su voluntad de revocar el mandato otorgado a una determinada autoridad. Esta afirmación tiene su fundamento en la definición misma de la democracia directa, ello puede evidenciarse en la propuesta por García Pelayo (1999), que desde una visión más contemporánea sobre el tema sostiene que es “aquella en la que el pueblo ejerce de modo inmediato y directo las funciones públicas que se le atribuyen [...]”, constituyéndose de esa manera como una facultad que radica en el pueblo, pues la ejerce por sí mismo.

Cabe mencionar que, la revocatoria del mandato no es democracia directa, más bien, debe ser entendida como una de las varias formas de materialización y expresión de la misma. Esta precisión es necesaria para entender que, considerar a la revocatoria del mandato como un mecanismo de democracia directa, no implica una carencia absoluta de representantes; por el contrario, admite la existencia de los mismos, pero al momento en que se toma la decisión de cesar en el cargo a uno de ellos, no deberá intermediar persona alguna. En este contexto, se trata de una medida que toma el *demos* de manera directa.

Sartori (2007), nos brinda dos definiciones de democracia directa: a) una definición “mínima” en virtud de la cual, la democracia es directa en la medida en que se ejerza “sin representantes y sin representación”; y otra b) una definición “amplia” según la cual, además de que no existen representantes, se identifica por una idea de “inmediatez de interacciones”, es decir, una relación cara a cara entre los participantes (como se cita en Verdugo, 2007).

Según la tesis expuesta por el autor antes citado, la revocatoria del mandato se adapta a la definición “mínima” sobre democracia directa, pues en el proceso revocatorio, la decisión que toma el pueblo se limita a aceptar o rechazar el cese de funciones de la autoridad sobre la cual ha recaído la revocatoria, por lo que no existe una relación “cara a cara”, ni tampoco una discusión que se refiera a temas de fondo sobre el tema en cuestión (Verdugo Silva, 2007).





Tales aseveraciones nos permiten colegir que, partiendo del hecho de que la revocatoria del mandato no debe ser considerada como democracia directa *per se*, sino más bien como un mecanismo a través del cual se manifiesta esta categoría de democracia; y, teniendo en cuenta que, la revocatoria del mandato abre la posibilidad de que sean los mismos ciudadanos los que decidan de manera directa y sin intermediario alguno, sobre el cese en el cargo de cualquier autoridad de elección popular cuyo mandato se pretenda revocar. Se puede evidenciar claramente que el caso de este estudio tiene como plataforma teórica a la democracia directa, sobre la base de su definición mínima.

### **b) La democracia representativa.**

La democracia representativa o también llamada “indirecta”, es aquella en la cual el pueblo no se autogobierna, sino que elige representantes para que sean estos los que los gobiernen (Sartori, 2007), en ese sentido, el *demos* no toma decisiones sino únicamente a través de sus representantes, quienes se encuentran legitimados para el ejercicio de sus funciones ya que han sido electos por la voluntad del pueblo.

Es importante recalcar que, tomando como base a las democracias modernas, y bajo la idea de que resulta “utópico” pensar actualmente en un Estado sin representación-representantes, la democracia representativa aparece, según Sartori (2007), como un atenuante y correctivo para la democracia directa, sin que por ello deje de ser un sistema de limitación y control del poder. No obstante, si bien el fin máximo de la democracia *per se*, es el de lograr que los ciudadanos pasen de ser unos meros espectadores del manejo y desarrollo de sus pueblos por parte de sus representantes, a ser los verdaderos protagonistas en ello, y recalcando que la noción de la democracia representativa pura, se basa en que los representantes, una vez que toman sus funciones, deben encargarse de la representación de toda la nación y no de grupos o intereses determinados (cuestión que provoca que el mandato otorgado a estos sea esencialmente irrevocable) es menester tener en cuenta también que, la democracia



representativa, en el contexto actual, se estaría alejando de este fin, ya que, con este tipo de democracia, según menciona Roberto Gargarella (2003) “se hizo un esfuerzo especial [...] para que la realeza, la aristocracia y el pueblo contaran con un espacio institucional formal, de modo tal que representantes de tales sectores se encargaran, directamente, del cuidado de sus propios intereses”, aseveración que nos permite vislumbrar que la sociedad está compuesta por distintos sectores, mismos que se diferencian fundamentalmente por factores políticos, culturales y económicos; en tal virtud, los representantes de cada uno de estos sectores buscarán satisfacer los intereses de sus representados, por lo que el sistema representativo aplicado a la sociedad actual, no sería el más idóneo para garantizar la participación de todos ya que, si bien uno de los beneficios que otorga la representación como modelo democrático es que su extensión es ilimitada (Dahl, 1991), pues permite que países con poblaciones de gran tamaño puedan ser gobernables, no es menos cierto que resulta ser limitado al momento de ser considerado como un medio a través del cual, se pueda lograr la participación directa de los ciudadanos en la gestión pública. En consecuencia, por la constante transformación de las sociedades, y por las mutaciones que ha presentado la denominada democracia representativa a lo largo del tiempo, está claro que la figura jurídica de la revocatoria del mandato no puede ser considerada como un mecanismo de este tipo de democracia, pues si bien la revocatoria tiene como fin el de hacer cesar de su cargo a un determinado funcionario de elección popular, se debe tener claro que es la forma en la que se toma la decisión (sin representantes ni representación) la que pone de manifiesto que la revocatoria del mandato no es compatible con este tipo de democracia, pero sí con la democracia directa.

### **c) Democracia participativa.**

La democracia participativa, puede considerarse como una conjugación entre la democracia representativa y la democracia directa, puesto que su objeto es básicamente la creación de diversos mecanismos para que sea el pueblo,



directamente, quien decida sobre los distintos asuntos de interés general. Por esta razón, el autor Sartori (2007) considera que la democracia participativa consiste en que el ciudadano pueda “tomar parte”<sup>3</sup> en aquellos temas que, por su naturaleza, interesen al pueblo.

Esta idea de democracia se acopla a la tesis del republicanismo cívico de Arendt, donde se sostiene que la política democrática debe estar basada en la libre discusión, es decir, en el compromiso del ciudadano de participar activamente en el bienestar común (Conejero Paz, 2005, pág. 26). Por lo que se podrían establecer tres funciones esenciales de la democracia participativa: “participación en la toma de decisiones, control sobre la gestión pública y participación en la ejecución de los planes decididos” (Rendón Corona, 2004, pág. 195).

En este contexto, resulta evidente que la democracia participativa tiene sus orígenes en las limitaciones, insuficiencias y trabas que implica la democracia representativa para el ejercicio de la participación democrática, ya que se aumenta cada vez más la necesidad de que exista un cogobierno entre sociedad y Estado, esto es, que el pueblo no quede sin la posibilidad de participar de manera vinculante en la forma en cómo se maneja la gestión pública. En virtud de lo expuesto, la democracia participativa resulta ser el complemento imprescindible que requiere la democracia representativa, en un escenario en el que, el modelo democrático representativo tiene como prioridad la representación política y no la representación social, de tal manera que “la emergencia de la democracia participativa se corresponde a una auténtica demanda social que trata de atender distintos vectores, [uno de ellos] la insuficiencia de las democracias representativas en diferentes ámbitos” (Chaves Giraldo, 2013).

---

<sup>3</sup> Se refiere a la necesaria incidencia que debe tener el ciudadano en la toma de decisiones sobre asuntos de interés general para así cristalizar a la democracia participativa como tal.



En consecuencia, al ser la revocatoria del mandato un mecanismo que abre la posibilidad al pueblo de cesar en el cargo a una determinada autoridad, cuando este se encuentre inconforme con su gestión, efectivamente guarda relación con la democracia participativa, ya que la misma permite la intervención del *demos* no solo en la elección de sus representantes, sino también en su remoción.

#### **d) La democracia semidirecta.**

Las instituciones de la democracia semidirecta surgen con el constitucionalismo europeo de la primera postguerra (González Schmal, 2001), , y dentro del contexto del constitucionalismo democrático moderno, las formas de esta categoría de democracia se definen como “instrumentos no para sustituir, sino para complementar a la democracia representativa” (Martínez Sospedra, 1995), los cuales tienen como finalidad principal según el autor antes citado, evitar que las instancias representativas, y de manera particular el parlamento (Asamblea), se transformen en los únicos protagonistas de la voluntad del Estado.

En consecuencia, la democracia semidirecta es aquella que permite la participación directa del pueblo en la toma de decisiones del poder en el Estado, configurándose como una conjugación entre la democracia directa y la democracia participativa (Guillen, Sáenz, Badii, & Castillo , 2009), por lo que se vuelve un mecanismo institucionalizado a disposición de los ciudadanos para exteriorizar de forma ordenada su punto de vista sobre cualquier reforma o modificación tanto a una ley, cuanto a la constitución. Es en virtud de estas características, que se puede considerar a la democracia semidirecta como un intento de incorporar mecanismos de democracia directa, en un sistema de gobierno que se maneja bajo el modelo de la democracia representativa (Salgado Pesantes, 2003, pág. 175), con el objetivo principal de aumentar la participación ciudadana y, a la vez, coadyuvar a reducir la brecha existente entre representantes y representados. Sin embargo, autores como Félix R. Loñ y Augusto M. Morillo (2003), sostienen que los mecanismos de democracia



semidirecta se caracterizan fundamentalmente porque a través de ellos, el pueblo tiene un grado de participación relevante, pero no decide de manera directa (pág. 718). Dicho esto, y teniendo en cuenta nuevamente, que la revocatoria del mandato es una figura jurídica que permite al pueblo cesar en el cargo a un determinado funcionario o ratificarlo en el mismo de manera directa, esto es, sin ningún tipo de intermediación; y que la democracia semidirecta resulta ser una democracia directa, pero restringida, pues la última decisión no la toma el pueblo sino un representante; no cabe duda que la revocatoria del mandato debe ser calificada como un mecanismo de democracia directa, pues su regulación tanto constitucional como legal en Ecuador, ponen de manifiesto la forma en cómo opera el proceso revocatorio, y cuál es la incidencia del pueblo en el mismo.

## **1.2. La revocatoria del mandato en la Constitución.**

Ecuador es un país que, históricamente y desde el retorno a la democracia en el año 1978, ha presentado una enorme inestabilidad política, al punto de ser considerado como un “país ingobernable” (Durán Ballén, 1996).

En ese contexto, y tomando como base la remoción del presidente Abdalá Bucaram en 1997 y la consulta popular llevada a cabo en un momento ulterior a su cese de funciones, es la Constitución Política del Ecuador de 1998, la que recoge por primera vez en el ordenamiento jurídico nacional, la figura jurídica de la revocatoria del mandato, la cual, cabe recalcar, solo podía seguirse en contra de alcaldes, prefectos y diputados (artículo 109 II). No obstante, la forma en cómo se encontraba regulada, implicaba una enorme dificultad para los ciudadanos en cuanto a su ejercicio, debido a la existencia de causales, así como un umbral excesivamente alto de apoyo popular requerido (30%) (artículo 110 I) para el inicio del proceso revocatorio. De esta manera, por la complejidad de sus procedimientos, se mantuvo inactiva durante más de una década, a tal punto que las destituciones de ex-presidentes como Jamil Mahuad Witt en el 2000 y Lucio Gutiérrez en 2005, fueron



considerados como procesos de democracia directa desinstitucionalizada <sup>4</sup> (Castellanos Santamaría, 2014). Son estas razones las que motivaron una reforma en la regulación de la revocatoria del mandato en el país, es así que ya con la Constitución de la República del Ecuador aprobada en 2008 (CR), se evidencian importantes cambios, pues no solo se eliminan las causales, sino que también se abre la posibilidad de que esta figura proceda en contra de cualquier autoridad de elección popular, y reduce el porcentaje de firmas requeridas (15% presidente de la república – 10% otras autoridades) (artículo 105 III CR).

### **1.2.1. Análisis de la revocatoria del mandato como derecho.**

Para determinar si la revocatoria del mandato, se constituye o no en un derecho, se puede considerar en primera instancia la definición sobre derechos fundamentales que brinda Luigi Ferrajoli (2001), quien asevera lo siguiente:

[...] son «derechos fundamentales» todos aquellos derechos subjetivos que corresponden universalmente a «todos» los seres humanos en cuanto dotados del *status* de personas, de ciudadanos o personas con capacidad de obrar; entendiendo por «derecho subjetivo» cualquier expectativa positiva (de prestaciones) o negativa (de no sufrir lesiones) adscrita a un sujeto por la norma jurídica; y por «*status*» la condición de un sujeto, prevista asimismo, por una norma jurídica positiva, como presupuesto de su idoneidad para ser titular de situaciones jurídicas y/o autor de los actos que son ejercicio de éstas. (pág. 19).

Es necesario tener en cuenta que, se trata de una definición eminentemente teórica; en consecuencia, no ha sido formulada sobre postulados establecidos en el derecho positivo, razón por la cual, permite identificar cual es el verdadero sentido y significado de los derechos fundamentales, independientemente del ordenamiento

---

<sup>4</sup> Democracia directa desinstitucionalizada: injerencia del pueblo en la toma de decisiones de los actores políticos sin apego a lo establecido en el marco jurídico.



jurídico en que se encuentren contenidos (Malacatus Arévalo, 2016). En definitiva, no es una definición de carácter dogmático<sup>5</sup>.

Conviene realizar entonces, ciertas precisiones que nos van a permitir entender de mejor manera la definición, para posteriormente poder determinar si la revocatoria del mandato se acopla o no a la misma, en todas sus partes.

En primer lugar, si bien se establece que los derechos fundamentales, son derechos subjetivos que corresponden “universalmente” a todos; es claro también que en la misma definición se determinan tres “*status*” (personalidad, capacidad de obrar, ciudadanía) que permiten evidenciar que dicha universalidad no es absoluta, pues depende de la identidad e idoneidad del sujeto que se constituye como titular del derecho (Ferrajoli, 2001), de tal manera que, será menester determinar en cuál de los “*status*” antes mencionados debe encontrarse inmersa una persona para que pueda constituirse como titular del derecho a revocar el mandato de un funcionario de elección popular.

En segundo lugar, Ferrajoli hace referencia a una división de los derechos fundamentales en dos grandes grupos: 1) “los derechos de la personalidad y derechos de ciudadanía”, que son aquellos derechos *primarios* (sustanciales) inherentes a toda persona por el simple hecho de serlo; y 2) “los derechos secundarios” (instrumentales o de autonomía), los cuales se encuentran apartados únicamente para aquellos individuos con capacidad de obrar. Esta división permite distinguir cuatro clases de derechos: a) los “derechos humanos”, que son aquellos derechos primarios que se adscriben a todo ser humano, independientemente del *status* que normativamente le corresponda, como por ejemplo, el derecho a la vida; b) los “derechos públicos”, que vienen a ser derechos primarios, pero que conciernen exclusivamente a las personas que tengan la calidad de ciudadanos,

---

<sup>5</sup> Para el maestro Ferrajoli, esta definición, al no ser de carácter dogmático, tiene grandes ventajas; pues prescinde de circunstancias de hecho y, en consecuencia, puede adaptarse a cualquier ordenamiento jurídico. Es decir, es “ideológicamente neutral”. Por lo tanto, válida para toda filosofía jurídica o política en que se aplique.



como el derecho de resistencia<sup>6</sup>; c) los “derechos civiles”, que son derechos secundarios atribuidos únicamente a personas con capacidad de obrar, un ejemplo de ello puede ser, el derecho a libertad de contratación. Y, por último: d) los “derechos políticos”, que son, asimismo, derechos secundarios, pero que se adscriben a aquellos individuos que, según el ordenamiento jurídico, tengan la calidad de ciudadanos y, además, capacidad de obrar.

Una vez que se ha logrado detallar brevemente la definición que nos ofrece Luigi Ferrajoli sobre los derechos fundamentales, es preciso referirse a la revocatoria del mandato de manera puntual y desde un punto de vista teórico, por lo que se vuelve imprescindible realizar una aproximación conceptual de esta figura jurídica con el afán de poder determinar si efectivamente se ajusta o no a dicha definición.

Procede ahora definir a la revocatoria del mandato, y en tal virtud, es necesario partir de lo que debe entenderse por *revocar*. Al respecto, se determina que, el término en cuestión consiste en “dejar sin efecto una concesión, un mandato o una resolución” (Real Academia Española, 2014).

Por otro lado, *mandato*, se puede definir como: “período en que alguien actúa como mandatario de alto rango” (Real Academia Española, 2014). Cabe aclarar que, en el caso particular de la revocatoria, la noción de mandato que debe ser tomada en cuenta, es la que se circunscribe a la concepción político-constitucional que se levanta sobre la base del derecho público, por lo que debe apartarse de la noción civilista del derecho privado, en la que la figura jurídica del mandato, al tenor de lo que dispone nuestro Código Civil, no es más que “(...) un contrato en que una persona confía en la gestión de uno o más negocios a otra, que se hace cargo de ellos por cuenta y riesgo de la primera (...)” (artículo 2020 C.C).

---

<sup>6</sup> El derecho a la resistencia o también llamado “desobediencia civil”, consiste en aquella posibilidad que tiene la sociedad civil como colectivo, o cualquier persona en forma individual, para resistirse a cualquier acto u omisión que implique una vulneración de derechos; conducta que evidentemente deberá ser respetada por el Estado. Este derecho se encuentra consagrado en el artículo 98 de la Constitución de la República de 2008.





Es evidente que, definir ambos términos -revocar y mandato- de manera aislada, nos deja una idea muy vaga de lo que debería entenderse por revocatoria del mandato; sin embargo, es necesario para dilucidar de mejor manera su significado como mecanismo de democracia directa, pues nos permite entender la razón de ser de su construcción semántica. En este contexto, para el autor Lizcaino (2012) revocar el mandato “implica que el sujeto elegido para ocupar un cargo deje de ocuparlo y, por tanto, deje de tomar las decisiones inherentes a dicho cargo” (pág. 161), ello en virtud de que el pueblo, como titular de la soberanía, ejerce su facultad de “retirarle la condición de representante que le otorgó previamente” (Pachano , 2010, pág. 10).

En consecuencia, se puede colegir que, la revocatoria del mandato, al ser una institución jurídico-política parte del derecho público, que concede al electorado la potestad de dejar sin efecto el *mandato de representación política* otorgado a un determinado funcionario de elección popular antes de que termine el tiempo para el cual fue electo, siempre con sujeción al proceso expresamente determinado en la Constitución y la ley. No cabe duda de que la figura en cuestión, permite la participación directa del pueblo sobre el manejo de la gestión pública que se encuentra a cargo de sus representantes, configurándose como una *expectativa negativa* (de no sufrir lesiones) adscrita a los ciudadanos con capacidad de obrar, para poder abrir la posibilidad de que, aquellos representantes que no ejerzan sus funciones con estricta observancia a los intereses del pueblo, sean cesados de sus cargos a través de este mecanismo. Esto nos permite concluir que, la revocatoria del mandato se adapta a la definición de derechos fundamentales que brinda el autor Ferrajoli, por lo que debe ser considerado como uno de ellos, pero también, por sus propias características en cuanto a la posibilidad de su ejercicio, puede ser calificado como un derecho político.

Por último, al tratarse de un derecho que se encuentra plasmado en nuestra Constitución de la Republica (Derechos de Participación), la revocatoria del mandato como mecanismo de democracia directa, se constituye efectivamente como un derecho constitucional.



### **1.2.2. La revocatoria del mandato en la Constitución Política del Ecuador de 1998.**

Como se mencionó en párrafos anteriores, Ecuador ha sido un país caracterizado por una historia política endeble, particularmente por la inestabilidad en el mandato de quienes han ejercido el cargo de presidentes desde 1830 hasta 2006, con excepción de dos periodos que se desarrollaron en democracia, el de (1948-1960), en el cual figuraron como presidentes: Galo Plaza Lasso, José María Velasco Ibarra y Camilo Ponce Enríquez, así como también el de (1979-1997), periodo en el cual, fueron presidentes electos: Jaime Roldós Aguilera, Osvaldo Hurtado Larrea, León Febres Cordero, Rodrigo Borja Cevallos, Sixto Durán Ballén. En lo posterior, ya desde 1997 hasta 2006, inició la crisis política en el país, pues Ecuador presencié el derrocamiento de tres presidentes de manera consecutiva (Bucarán, Mahuad, Gutiérrez), y la ejecución de dos Asambleas Nacionales Constituyentes.

Este sucinto antecedente histórico, permite percibir cuales fueron, a breves rasgos, las razones (sociales-políticas) que motivaron la instauración de una institución jurídica que permita a la ciudadanía expresar su conformidad o disconformidad, respecto del mandato de sus autoridades en el texto constitucional de 1998.

Fue el 25 de mayo de 1997, la fecha en que se convocó a Consulta Popular al pueblo ecuatoriano (consecuencia directa del derrocamiento del expresidente Abdalá Bucarán) para que el electorado decida, entre otras cosas, sobre la incorporación o no de la revocatoria del mandato en la Constitución de 1998, teniendo en cuenta que este hecho implicó una ampliación de los derechos políticos de los ciudadanos. La pregunta textualmente expresaba:

“¿Está usted de acuerdo que la Constitución Política contemple el principio de la revocatoria del mandato para quienes, habiendo sido elegidos por el voto popular, incumplan con las normas morales, legales y de eficiencia atinentes al ejercicio de sus funciones, de conformidad con la Ley?”  
(Castellanos Santamaría, 2014, pág. 89)



Pregunta que obtuvo una respuesta favorable –SÍ– por parte del 59,0% de electores y en consecuencia, la revocatoria del mandato fue incorporada en la Constitución Política de 1998 por primera vez en el país, consagrándola en su Título IV como un derecho de los ciudadanos y estableciendo a la vez, dos causales por las que procedería en contra de alcaldes, prefectos y diputados, estas son: a) por actos de corrupción, en cualquier tiempo del periodo del mandato; cabe mencionar que sobre esta causal, el artículo 50 del Reglamento para Consulta Popular y Revocatoria del Mandato, publicado en Registro Oficial No. 366 del 11 de julio de 2001, establecía que procederá solo si previamente existe sentencia ejecutoriada que determine la responsabilidad del funcionario; y b) por incumplimiento injustificado del plan de trabajo; teniendo en cuenta que la misma Constitución exhortaba que cuando los ciudadanos inscriban sus candidaturas ante el Tribunal Electoral, debían adjuntar su respectivo plan de trabajo (artículo 109 I). En este último caso, la revocatoria podía solicitarse transcurrido el primer año del mandato y antes del último (artículo 111 I). Vale recalcar que otro de los requisitos para que proceda la solicitud de revocatoria del mandato, era el de contar con un mínimo de firmas equivalente al 30% del total de empadronados en la respectiva circunscripción territorial (artículo 110 I).

De verificarse el cumplimiento de una de las causales antes descritas por parte del órgano electoral, y contar con el número de firmas exigido por la Constitución, se podía dar inicio al proceso revocatorio, de manera que la norma otorgaba un tiempo de diez días contados inmediatamente después de la verificación, para convocar a Consulta Popular, acto cuya duración no podía sobrepasar los treinta días subsiguientes a dicha convocatoria (artículo 110 II).

Una vez llevada a cabo la Consulta, en la que obligatoriamente debían participar todos aquellos ciudadanos que se encontraban en goce de sus derechos políticos (con capacidad de obrar) y, de existir el voto favorable de la mayoría absoluta de los sufragantes de la respectiva circunscripción territorial a la que corresponda el dignatario cuyo mandato sería revocado, se procedía a ejecutar la última etapa del proceso revocatorio, que consistía en el cese de funciones del mismo, y la



subrogación por quien haría sus veces hasta terminar el tiempo restante de mandato (artículo 112), recalcando que los gastos que implique todo el proceso revocatorio serían imputables a los respectivos organismos seccionales (artículo 113 I).

Es necesario establecer con claridad que, si se requiere del voto favorable de la mayoría absoluta de los sufragantes para que se ratifique la voluntad del pueblo de revocar el mandato de una determinada autoridad de elección popular, la cantidad de votos escrutados por parte del órgano electoral deberá ser el equivalente a la mitad más uno del total de electores de la circunscripción territorial a la que corresponda dicha autoridad.

Sin embargo, es preciso hacer hincapié en que, si bien la pregunta estaba formulada de manera que se podía colegir que la revocatoria del mandato podía activarse en general, a toda autoridad de elección popular, también se pone de manifiesto una ingente incongruencia con lo que establece el texto constitucional al limitar el alcance de esta figura, blindando al Presidente de la República de los efectos de la revocatoria.

Es por esta razón que la regulación constitucional de la revocatoria del mandato de 1998, no solo estuvo en contra de la voluntad popular manifestada en las urnas, sino que se transformó en un mecanismo de control político, alejándose cada vez más de la idea de ser un derecho político de los ciudadanos.

### **1.2.3. La revocatoria del mandato y sus cambios en la actual Constitución de la República del Ecuador de 2008.**

Después de un largo camino de inestabilidad política en Ecuador, caracterizado fundamentalmente por un pueblo poco tolerante con gobiernos de turno cuyo accionar estaba alejado del interés público, así como una serie de derrocamientos consecutivos a expresidentes a través de medidas de facto ya que no existía un mecanismo eficiente que permita al pueblo expulsar del poder a sus autoridades de forma institucionalizada; asume la presidencia de la república el 15 de enero de 2007, el Economista Rafael Correa Delgado, un político cuya aceptación popular



crecía a pasos agigantados por sus propuestas progresistas y particularmente por poseer un discurso que ofrecía a los ecuatorianos luchar por el fortalecimiento de la democracia, ratificando al pueblo como titular de la soberanía. Dentro del plan político del expresidente Correa, figuraba la idea de convocar a una Asamblea Nacional Constituyente, como medio para el cumplimiento de sus fines políticos y sociales.

La realización de la Asamblea Nacional Constituyente (2007-08) se configuró como un antecedente histórico de la política ecuatoriana que marcó un importante cambio respecto de la participación de los ciudadanos en el control político de sus autoridades, ya que se institucionalizó a la revocatoria del mandato político presidencial en la Constitución de la Republica de 2008 posteriormente aprobada. Dicha institucionalización trajo consigo una serie de modificaciones al proceso revocatorio regulado por la Constitución Política de 1998, principalmente en lo que refiere al umbral de firmas de apoyo popular requerido para su iniciación y la eliminación de causales para su procedencia.

Instalada la Asamblea Nacional Constituyente (2007-08), y una vez puesta en marcha, se inicia con el Proceso de Elaboración Constitucional y, en consecuencia, con debates relativos a tratar diversos puntos. Con respecto al tema de la institucionalización de la revocatoria del mandato presidencial, fue la Mesa número dos, denominada de “Organización, Participación Social y Ciudadana y Sistemas de Representación” dirigida por el Asambleísta de PAIS (Patria Altiva y Soberana) Virgilio Hernández, a la que le correspondió presentar propuestas de normas sobre dicho mecanismo (Verdugo Silva, 2017). En el proceso, se presentaron intervenciones de varios Asambleístas, que independientemente de sus intereses políticos de fondo, se pronunciaron sobre la revocatoria y los cambios que la regulación de esta figura debía tener, pues la Constitución de 1998 la tornaba como un mecanismo de muy compleja aplicación. Al respecto, el Asambleísta Lenin Hurtado de MPD (Movimiento Popular Democrático), en reunión del pleno del 27 de febrero de 2017 sostuvo:



En este mismo aspecto es crucial que aquellos ecuatorianos y ecuatorianas que han recibido por cualquier causa la confianza de nuestros pueblos a cualquier nivel, tengamos la posibilidad constitucional y legal de deshacernos de ellos, cuando no sirvan los intereses que se han comprometido a cumplir, la revocatoria del mandato, desde el Presidente de la República al Presidente de juntas parroquiales. Es decir, no podemos consentir que una persona que ha asumido un compromiso con sus electores, al poco tiempo lo traicione y tengamos que esperar todo el período para el que lo elegimos, para poder tener una alternativa. (Acta 22:64,65) (Como se cita en Verdugo, 2017, pág. 105).

Sobre la misma línea:

El 27 de mayo de 2008 se discutió en primer debate en el pleno de la ANC el informe de mayoría emitido por la mesa dos de “Organización, Participación Social y Ciudadana y Sistemas de Representación”. Dicho informe establecía que: Por otro lado, la Constitución del 98, exigía para el ejercicio de la democracia directa, requisitos y condiciones que los convertían en inviables en su ejecución; más aún, lejos de propiciar la participación de la ciudadanía en la conducción del Estado y en el control social a los dignatarios de elección popular, lo que hacía era menoscabar y restringir la participación.[...] En cuanto a los mecanismos de democracia directa frente a la Constitución del 98 se los ha vuelto más accesibles al ejercicio popular [...] (como se cita en Verdugo, 2017, págs. 105,106).

Con estas y otras intervenciones de la misma naturaleza, se pone de manifiesto el esfuerzo de la Asamblea Nacional Constituyente, para fortalecer la democracia participativa en Ecuador, por medio de la optimización en la regulación de los mecanismos de democracia directa, particularmente de la revocatoria del mandato; haciendo de esta figura una institución jurídico-política que permita que los ciudadanos puedan inmiscuirse de manera efectiva en la gestión pública y el control



político de aquellos dignatarios de elección popular que han perdido la confianza de su pueblo.

Cabe recalcar que el proceso constituyente culminó con la convocatoria al respectivo referéndum, desarrollado el 28 de septiembre de 2008, en el cual el pueblo ecuatoriano aprobó mediante el voto favorable del 63,93% de ciudadanos, la Carta Magna que rige actualmente, acto seguido, la asamblea culminó sus funciones el 25 de octubre de 2008 (Martínez Moscoso, 2017).

De esta manera, la revocatoria del mandato pasa de ser un mecanismo impracticable, a constituirse como un derecho de participación de los ecuatorianos, consagrado como tal en la Constitución de la República de 2008, mostrando considerables cambios en su regulación, mismos que se expondrán a continuación.

La revocatoria del mandato, se encuentra regulada en la Constitución de la República de 2008 desde su Título II, capítulo V (Derechos de Participación), donde se establece que las y los ecuatorianos gozan del derecho a revocar el mandato de las autoridades de elección popular (artículo 61 No. 6). Su regulación continúa a partir del Título IV, Capítulo primero (Participación en democracia), sección cuarta (Democracia directa), donde se regula que, las personas que se encuentren en goce de sus derechos políticos podrán revocar el mandato de cualquier autoridad de elección popular, proceso que podrá iniciarse pasado el primer año de ejercicio del cargo y hasta antes del último (artículo 105), para lo cual se requerirá de una cantidad de firmas equivalente al 10% del total de electores de la circunscripción territorial que corresponda cuando se trate de cualquier autoridad de índole electiva en general. En el caso de que el funcionario cuyo mandato se desea revocar sea el Presidente de la República, el número de firmas requeridas asciende al 15% (artículo 105 III).

Le corresponderá conocer la solicitud de revocatoria del mandato al Consejo Nacional Electoral, de manera que, si este órgano la acepta, convocará en un plazo de quince días a Consulta popular, misma que se desarrollará dentro de los sesenta



días subsiguientes. Es importante precisar que, la Carta Magna exige para la aprobación de la revocatoria del mandato, que exista una mayoría absoluta de votos válidos, sin embargo, cuando se trate de la revocatoria del mandato al Presidente, se requerirá de un pronunciamiento en las urnas de la mayoría absoluta de los sufragantes (artículo 196).

Por último, los gastos que demanden los procesos revocatorios se imputarán al presupuesto del nivel del gobierno a que corresponda cada autoridad, recalcando que cuando el funcionario sea el Presidente, los gastos irán con cargo al Presupuesto General del Estado (artículo 107).

Con la finalidad de ilustrar de mejor manera las diferencias que presenta la regulación de la revocatoria del mandato en los textos constitucionales de 1998 y 2008, se realiza el siguiente cuadro comparativo:

Constitución 1998	Constitución 2008
<b>Autoridades de elección popular contra las que se puede plantear la Revocatoria</b>	
Alcaldes, Prefectos y Diputados.	Toda autoridad de elección popular, incluyendo al Presidente de la República.
<b>Causas por las que se puede plantear la Revocatoria</b>	
a). Actos de corrupción.  b). Incumplimiento injustificado del plan de trabajo.	No se establece causal alguna.
<b>Porcentaje de firmas de respaldo para poder solicitar la Revocatoria</b>	
El 30% del total de electores de la circunscripción territorial a la que pertenezca la autoridad.	El 10% para autoridades locales; y 15% para el caso del Presidente de la República.





Cantidad de votos necesarios para la validez de la Revocatoria	
Voto favorable de la mayoría absoluta de los votantes.	Autoridades locales, mayoría absoluta de votos válidos. Presidente de la República, mayoría absoluta del total de sufragantes.
Periodo dentro del cual se puede plantear la Revocatoria	
Luego del primer año y antes del último de periodo para el cual fue electo.	No hubo cambio alguno.
Tiempo para la convocatoria a Revocatoria del Mandato	
10 días después de la verificación de las causales. El acto electoral se realizara en los 30 días subsiguientes a la convocatoria.	15 días luego de la verificación de las firmas. En los 60 días posteriores a la convocatoria, se llamará al proceso electoral revocatorio.
<b>Fuente:</b> Constituciones de 1998-2008	
<b>Elaboración:</b> propia.	



## CAPÍTULO II

### **2. El proceso revocatorio y su regulación en el marco legal y constitucional ecuatoriano.**

En primer lugar, vale la pena iniciar el análisis sobre el proceso revocatorio teniendo en cuenta la siguiente consideración:

Los análisis sobre el avance normativo y su incidencia en la capacidad de activación de dispositivos de control como la revocatoria del mandato (...) demuestran que el contenido normativo puede incidir en el grado de interés ciudadano por respaldar a las instituciones democráticas, esto es tanto como decir que, si las reglas del juego generan incertidumbre, el desinterés por la participación política institucional es inminente, a pesar de que la existencia de un dispositivo de control como la revocatoria del mandato (...) (Erazo & Chamorro, 2019, pág. 75).

El criterio antes expuesto, el cual comparto, resalta la trascendencia que tiene una buena regulación legal respecto de la revocatoria del mandato, la cual resulta ser determinante a la hora de motivar al ciudadano a la activación de este mecanismo, bajo el presupuesto de que, de nada vale el reconocimiento normativo de esta institución, si su procedimiento prescrito en la legislación no permite su efectivo ejercicio. De ello deviene la importancia de realizar un estudio integral sobre el proceso revocatorio, ya que de su regulación depende si el instituto en cuestión puede considerarse como eficaz o, en sentido contrario, obsoleto.

La revocatoria del mandato, siendo un derecho que al ser ejercido produce efectos jurídicos, su ejercicio efectivo dependerá del cumplimiento de una serie de reglas, procedimientos y principios que deberán ser rigurosamente observados por quienes pretenden ejercerlo, así como también por parte del órgano de poder público al cual por mandato legal le corresponda resolver sobre el mismo (CNE). Por ello, es preciso realizar un análisis práctico sobre el procedimiento a seguir, regulado tanto



en la Constitución como en la Ley para que sea posible revocar el mandato de una autoridad determinada.

Es menester tener en cuenta que la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador (Código de la Democracia) publicada en Registro Oficial Suplemento 578 del 27 de abril de 2009, así como la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (LOPC) publicada en Registro Oficial Suplemento No. 175 del 20 de abril de 2010 (normas que regulan la forma en cómo se viabiliza la Revocatoria del Mandato en Ecuador) fueron objeto de reforma por parte de la Asamblea Nacional mediante Ley Orgánica Reformatoria No. 0, publicada en Registro Oficial No. 445 del 11 de mayo de 2011. Dicho acto legislativo, provocó que el trámite a seguir para poder revocar el mandato de una determinada autoridad, difiera con lo que establece actualmente la Constitución de la República del Ecuador de 2008 al respecto, tal como se analizará a continuación.

## **2.1. El proceso revocatorio según la legislación secundaria y sus diferencias con lo establecido en la Constitución de la Republica de 2008.**

### **2.1.1. Causales por las que puede iniciarse la revocatoria del mandato.**

En primer lugar, la LOPC en su Capítulo IV, establece todo lo referente al proceso revocatorio, empezando por determinar tres causales en las cuales el dignatario de elección popular cuyo mandato se pretende revocar, deberá estar inmerso para que el proceso pueda ser iniciado. Estas son: a) Incumplimiento de su plan de trabajo; b) Incumplimiento de las disposiciones legales relativas a la participación ciudadana; c) Incumplimiento de las demás funciones y obligaciones establecidas en la Constitución de la República y la ley correspondiente a cada una de las dignidades de elección popular (artículo 25 I); hay que aclarar que la solicitud de revocatoria no podrá ser presentada más de una vez por la misma persona o sujeto político. Además, las causales antes mencionadas no constan en lo regulado sobre esta figura en la Constitución de la Republica.



En este contexto puede evidenciarse a primera vista que, en el sistema democrático ecuatoriano, el electorado no vota por un personaje político, y en consecuencia tampoco por sus cualidades, sino más bien, lo hace por un programa de trabajo previamente ofertado por los contendientes políticos en un momento antepuesto a las elecciones respectivas<sup>7</sup>, teniendo en cuenta incluso que, uno de los argumentos que defienden la existencia y aplicación de la revocatoria del mandato como un mecanismo de control político, es justamente que su regulación en los ordenamientos jurídicos incentiva a los representantes a cumplir sus promesas realizadas en el momento de su campaña electoral (García Campos, 2005).

No obstante, en el contexto latinoamericano, y tomando como base a las democracias contemporáneas, según la autora Rocío Annunziata (2015), existen ciertos elementos de la representación política que han ido en declive a lo largo de las últimas décadas, como es el caso de la denominada “promesa electoral”; elemento que en el pasado cumplía un rol importante al momento de construir una relación representante-representado (pág. 109), aclarando que no debe entenderse a dicha promesa como algo obligatorio, pues uno de los principios fundamentales del gobierno representativo es justamente la “autonomía parcial” de la cual gozan los representantes en el ejercicio de sus cargos, pudiendo alejarse (parcialmente) de un programa determinado según las circunstancias concretas; cuestión que marca la diferencia entre el mandato político y el mandato imperativo (Main, 1998).

De lo mencionado, se puede colegir entonces que el declive de dicho elemento, tiene como consecuencia directa la desunión de la voluntad del cuerpo electoral, con las promesas y programas de trabajo presentados por quienes buscan llegar democráticamente al poder, pues teniendo en cuenta que el mandato político se basa en el principio de la autonomía parcial, los ciudadanos han ido perdiendo de manera progresiva la confianza respecto del cumplimiento de los planes de trabajo

---

<sup>7</sup> Es necesario precisar que la Ley orgánica Electoral – Código de la Democracia publicada en Registro Oficial 578 del 27 de abril de 2009, establece en su artículo 97, la obligatoriedad de adjuntar al formulario de inscripción de las candidaturas de toda dignidad de elección popular, el respectivo plan de trabajo, mismo que deberá cumplir con los requisitos establecidos en la misma ley.



presentados en campaña, razón por la cual, se ha venido buscando más bien, a candidatos que presenten cualidades que demuestren al pueblo su capacidad para resolver las contingencias que puedan sobrevenir en el ejercicio de su cargo, así como también, su capacidad para vincular las necesidades reales y emergentes de los ciudadanos que no han sido previstas en planes de trabajo elaborados antes de tomar posesión de sus funciones. Consecuentemente, se establece que la revocatoria del mandato, no es activada precisamente por un incumplimiento del plan formal de trabajo de las autoridades; por el contrario, es el rechazo por parte del pueblo al funcionario el que motiva la iniciativa del proceso en cuestión (Annunziata, 2015).

Entonces cabe precisar ahora que, en el caso ecuatoriano en particular, si nos remitimos a la historia política del Ecuador brevemente esbozada en líneas anteriores<sup>8</sup>, se evidencia que, si bien la revocatoria del mandato como mecanismo de democracia directa se institucionaliza por primera vez en la Constitución de 1998 (limitándose solo para Alcaldes, Prefectos y Diputados), y se reforma con la vigencia de la Constitución de Montecristi (aumenta su alcance a toda autoridad de elección popular); los derrocamientos a expresidentes como Bucarán, Mahuad y Gutiérrez, aun tratándose de hechos que se desarrollaron de manera desinstitucionalizada, ya que no se siguieron los procesos legalmente pertinentes, demostraron una cosa en común, y es que fueron provocados por un descontento manifiesto del pueblo ecuatoriano con la forma en cómo estos desempeñaban sus cargos, razón por la cual, fueron cesados en los mismos no por haber incurrido en causales concretas expresamente determinadas, sino por el creciente rechazo del electorado hacia sus representantes.

Lo mencionado nos permite adherirnos a la idea planteada por Annunziata, pues las causales establecidas por el legislador en la LOPC para que proceda la revocatoria del mandato, no solo difieren con lo establecido en el texto constitucional, sino que, además, tampoco se ajustan de manera adecuada a la realidad ecuatoriana si

---

<sup>8</sup> Véase el Capítulo I, punto (1.2.2.) de esta investigación.



tomamos como base a los hechos históricos que dieron lugar a la institucionalización de este mecanismo. Esto demuestra que el establecimiento de dichas causales restringe el ejercicio de este derecho de participación, pues limita su práctica a tres casos concretos en los que se podría activar el proceso revocatorio, dejando de lado el principio de que los gobernantes deben sujetarse a los preceptos de quienes los eligieron (Rivera Sánchez , 2006), por lo que no cabe exigir al pueblo otra causal más que el debilitamiento del vínculo de confianza existente entre representantes y representados.

### **2.1.2. Requisitos de admisibilidad.**

Habiendo incurrido el funcionario cuyo mandato se pretende revocar, en una de las causales antes descritas, cabría activar entonces el proceso revocatorio. Para ello, se deberá en primer lugar, presentar una solicitud de formatos de formularios (para recolección de firmas) al Consejo Nacional Electoral, Delegaciones Provinciales o Consulados del Ecuador rentados en el exterior, misma que, según el “Reglamento para el ejercicio de la Democracia directa a través de la Iniciativa Popular Normativa, Consultas Populares, Referéndum y Revocatoria del Mandato”, en adelante (REDD), aprobado por el pleno del CNE en ejercicio de su facultad reglamentaria, deberá contener como mínimo los siguientes datos: a) nombres, apellidos y números de cédula de él o los petitionarios; b) nombres, apellidos, número de cédula, correo electrónico, dirección, números telefónicos, original y copias a color de la cédula y papeleta de votación del representante o procurador común (artículo 14 II).

Además, al amparo de lo que dispone el artículo 27 de la LOPC, la solicitud también deberá contener la motivación clara y precisa de las razones por las cuales es presentada, sin que pueda cuestionarse el cumplimiento pleno de las funciones y atribuciones que por ley le corresponde a cada autoridad, lo cual, guarda relación directa con los requisitos de admisibilidad que debe cumplir el contenido de la solicitud; estos son: a) comprobación de la identidad del proponente y que esté en ejercicio de los derechos de participación; b) demostración de no encontrarse



incurso en alguna de las causas que lo inhabiliten; y, c) la Determinación clara y precisa de los motivos por los cuales se solicita la revocatoria la misma que servirá para la recolección de firmas y el proceso de revocatoria (artículo innumerado a continuación del art. 25 de la LOPC, agregado por Art. 2 de la ley No. 0, publicada en Registro Oficial 445 del 11 de mayo de 2011). Vale destacar que la existencia de los requisitos de admisibilidad, y la necesidad de una verificación de cumplimiento o no de los mismos por parte de un órgano estatal, constituye una limitación a la práctica de este mecanismo, al punto de llegar a parecer, por sus características actuales, como un mecanismo de democracia semidirecta (Welp & Serdült, 2012).

En el trámite de admisión, se procederá inmediatamente con la notificación de la solicitud a la autoridad, adjuntando una copia de la misma y concediéndole un término de 7 días para que presente su impugnación respectiva si llegare a considerar que no se ha cumplido con los requisitos de admisibilidad.

Con ello podemos evidenciar que, el funcionario también tiene derecho a la defensa en el proceso revocatorio, pues indudablemente, el ejercicio del derecho político a revocar el mandato se encuentra sujeto al Debido Proceso Constitucional (Verdugo Silva, 2007)<sup>9</sup> y, en consecuencia, se deberá observar el cumplimiento de los derechos y obligaciones de todas las partes intervinientes, logrando de esta manera una mayor ecuanimidad en el proceso. Sin embargo, este derecho se encuentra restringido, pues la impugnación se limita únicamente a aspectos meramente formales, como lo es el cumplimiento o no de los requisitos de admisibilidad expresamente determinados en la LOPC, los cuales se convierten en el único medio de defensa de la autoridad contra la cual se ha iniciado dicho proceso.

Presentada la impugnación, o vencido el término para que esta sea interpuesta, el Consejo Nacional Electoral tendrá el mismo término para resolver sobre la admisión

---

<sup>9</sup> Vale aclarar que Verdugo (2007) sostiene que, la figura jurídica de la revocatoria del mandato implica un proceso específico que por regla general no es judicial, por lo que no se trata de implantar únicamente el debido proceso legal, entendido como los mínimos de defensa que deben respetarse a favor del funcionario contra el que se ha iniciado en proceso revocatorio, sino someterlo a un “nivel superior”, es decir, al debido proceso constitucional.



o rechazo de la solicitud y entregará los formularios que serán destinados a la recolección de firmas necesarias.

Cabe precisar que, la solicitud podrá ser presentada por cualquier ciudadano que además de encontrarse en goce de sus derechos políticos, habiendo pagado las multas impuestas por el órgano electoral (de ser el caso), corresponda a la circunscripción territorial de la autoridad sobre la cual recaerá el proceso revocatorio de ser procedente. Esta solicitud no podrá ser presentada más de una sola vez para la misma dignidad y en el mismo periodo (artículo 14 IX).

### **2.1.3. Legitimación ciudadana para la revocatoria del mandato presidencial según la Constitución de 2008.**

Este requisito es quizá el más trascendente de todos, ya que, de los umbrales de firmas requeridos, depende la eficacia con la que este derecho puede ser ejercido; pero además, vale destacar que su correcta regulación es imprescindible para evitar fundamentalmente dos consecuencias negativas que pueden presentarse: 1) que al requerirse un porcentaje muy bajo, se transforme en un medio de retaliación política, siendo un instrumento que pase a ser utilizado por las elites políticas de oposición, desnaturalizándose y en consecuencia, alejándose de su fin más primitivo, el de ser un mecanismo que cristalice la voluntad del pueblo de cesar en el cargo a un representante que ha perdido la confianza de sus representados; y, 2) que al exigirse un porcentaje considerablemente alto, la revocatoria del mandato se convierta en un mecanismo impracticable, de manera que su regulación no solo limite el efectivo ejercicio de este derecho de participación ciudadana, sino que prácticamente lo impida. Es por ello que, la determinación de los requisitos para el inicio de un proceso revocatorio y particularmente el establecimiento del porcentaje de firmas de respaldo, debe ser el resultado de un estudio técnico, preciso y concreto, de manera que se pueda llegar a un punto de equilibrio ante los supuestos antes mencionados, por lo que se vuelve un problema de “ingeniería constitucional” (Álvarez, 2003) que debe llevarse a cabo en pro de garantizar el respeto a los





derechos de los ciudadanos, pero también, de garantizar un sistema de gobernabilidad estable y democrático.

En Ecuador, el porcentaje de firmas requerido para poder iniciar el proceso revocatorio ha sufrido importantes cambios desde la Constitución de 1998, hasta su regulación en la Constitución de Montecristi, pues el umbral de respaldo exigido por el texto constitucional de 1998 era del 30% del total de electores correspondientes a la circunscripción territorial a la que pertenezca el funcionario, recalcando que dicho porcentaje debía cumplirse únicamente con aquellos ciudadanos que hubiesen votado en las elecciones, mientras que la Constitución de 2008 actualmente vigente, exige para el caso del presidente de la república el 15% de firmas de respaldo, y el 10% para las demás autoridades de índole electiva.

Cabe destacar que, son solo tres los países en Sudamérica que han institucionalizado la revocatoria del mandato presidencial en sus ordenamientos jurídicos; estos son: Ecuador, Venezuela y Bolivia. Cada uno establece procedimientos y requisitos relativamente distintos para su activación pues no solo varía el periodo en el que se puede activar este mecanismo, sino también los porcentajes de firmas de respaldo y sus plazos de recolección.

Estas diferencias son las que nos permiten establecer a breves rasgos, cuál de estos ordenamientos jurídicos puede ser considerado como el más restrictivo y limitante respecto del ejercicio de este derecho de participación o, por el contrario, cuál de ellos resulta ser el más flexible y, en consecuencia, menos complejo de materializar.

Si tomamos en cuenta que, según los datos expuestos en líneas anteriores relativos al porcentaje de firmas que el marco jurídico ecuatoriano exige para la iniciación de un proceso revocatorio al presidente de la república (15%), mismas que deberán ser recolectadas en un plazo máximo de 180 días, y que dicho proceso podrá ser activado después del primer año de mandato y antes del último; mientras que Venezuela determina dentro de su ordenamiento jurídico que la revocatoria del mandato presidencial podrá impulsarse transcurrido la mitad del periodo, cuya



duración es de 6 años, imponiéndose la obligación de recolectar un total de firmas equivalentes al 20% de los electores inscritos en un plazo de 3 días; y que el procedimiento en Bolivia, también difiriendo con los dos países antes mencionados, establece que la revocatoria al presidente electo podrá iniciarse transcurrido la mitad del periodo de 5 años de duración excluyendo el último año de mandato, dotándose de un plazo 90 días para recolectar un total de firmas equivalente al 25% de empadronados (Eberhardt, 2017, pág. 118). Se puede evidenciar que Ecuador es el país que más alienta a la ciudadanía a la activación de este mecanismo (específicamente la revocatoria del presidente) pues no solo exige el menor porcentaje de firmas, sino que también, además de poder iniciarse después del primer año de gestión, otorga el mayor plazo para la recolección del umbral de respaldo, por lo que se podría establecer que el ordenamiento jurídico ecuatoriano es el que menos limita el ejercicio de este derecho si es que se toma como base la comparación realizada con Bolivia y Venezuela.

En este contexto, vale la pena aclarar que, si bien en teoría Ecuador regula un procedimiento aparentemente flexible para revocar el mandato presidencial, no es menos cierto que hasta la actualidad no se han registrado más que intentos sin trascendencia de activación de este procedimiento, mismos que se pretendieron seguir en contra del expresidente economista Rafael Correa Delgado, los cuales evidentemente no tuvieron efectividad alguna.

Continuando con el análisis, también se torna necesario formular la siguiente interrogante: ¿por qué el porcentaje determinado para el presidente de la república es más alto que el de las demás autoridades? Para poder responder a la cuestión planteada, se puede partir de las consideraciones expuestas en algunas de las intervenciones que se llevaron a cabo en el debate constituyente 2007-08, donde se discutía el tema de la institucionalización de la revocatoria del mandato presidencial en el país.

En primera instancia hay contextualizar las intervenciones que serán expuestas a continuación, ya que las mismas se derivan del informe de mayoría emitido por la



mesa constituyente número dos denominada de “Organización, Participación Social y Ciudadana y Sistemas de Representación” que iba a ser discutido en primer debate. El contenido de dicho informe también estaba compuesto por un proyecto de norma en el que se hacía alusión, entre otras cosas, a los porcentajes de respaldo ciudadano que iba a ser requerido para el inicio de cualquier proceso revocatorio, estableciendo en el artículo 12 del proyecto en cuestión que, “La petición debía contar con el respaldo de las firmas o huellas de al menos diez por ciento (10%) de los inscritos en el registro electoral y para el caso del presidente de la república, se solicitaba el quince por ciento (15%)” (Verdugo Silva, 2017, pág. 106). De manera que, los argumentos a favor y en contra de dicha regulación no se hicieron esperar.

Al respecto, Cesar Rohón, Asambleísta por “Partido Social Cristiano” (PSC), sostuvo lo siguiente: “[...] Creo que no puede haber excepción, una normativa para unos funcionarios de elección popular y otra normativa diferente para el caso del Presidente de la República. Todos tienen que ser tratados con la misma vara. (Acta 53 A: 40, 41)” (como se cita en Verdugo, 2017, pág. 106).

Como se puede advertir, Rohón expresa categóricamente su desacuerdo con que exista un porcentaje distinto para el respaldo de la revocatoria del mandato del presidente de la república. La postura del Asambleísta se construye aparentemente sobre la base del respeto a la igualdad ante la ley, pues considera que todas las autoridades deben ser tratadas en las mismas condiciones independientemente de sus cargos o funciones; no obstante, es necesario recalcar que, quien ejercía la titularidad del ejecutivo en ese periodo era el economista Rafael Correa Delgado, razón por la cual se debe tener en cuenta que la coyuntura política del momento es la que guiaba las posiciones e intereses de los asambleístas de oposición, pretendiendo simplificar en lo más posible el proceso de activación de la revocatoria del mandato presidencial, por lo que las explicaciones que se aportaban en este contexto no tuvieron mayor trascendencia, recalcando incluso que los mismos carecían de una base técnica.



Similar argumento es el presentado por la Asambleísta Mae Montaña del partido político “Una Nueva Opción” (UNO), quien aseveró:

[...] ¿por qué establecer diferentes condiciones para la revocatoria del mandato, cuando se trata de unos dignatarios, en relación al Presidente de la República? Creo que estamos buscando aquí justicia y equidad, y deberían ser condiciones iguales. La pregunta es: ¿por qué en el un caso el diez por ciento?, ¿por qué en el otro caso el quince por ciento? (Acta 53 A: 51, 52) (como se cita en Verdugo, 2017, pág. 107).

Después de otras intervenciones de asambleístas que focalizaban sus argumentos hacia temas distintos al umbral de firmas de respaldo, en un momento ulterior, se da paso al segundo debate sobre el informe de mayoría emitido por la mesa número dos, en el cual, si bien se ratifican parcialmente ciertas críticas que ya se habían realizado previamente en primer debate, también surgen otras posiciones de apoyo al informe, tal es el caso del Asambleísta por el movimiento “Patria Altiva y Soberana” (PAIS) Virgilio Hernández (presidente de la mesa constituyente número dos), quien en un momento previo a realizar la votación, expresó contundentemente su conformidad con el articulado que se había planteado y en consecuencia, aceptó los porcentajes diferenciados respecto de las firmas de respaldo para cada autoridad; todo en miras a fortalecer la democracia ecuatoriana, haciendo énfasis en los grandes avances que propone el articulado respecto de la ineficiente regulación sobre la revocatoria del mandato que ofrecía la Constitución de 1998; tal como se puede apreciar en su intervención final donde sostiene lo siguiente:

[...] estamos dando un paso central para que la democracia se enriquezca. No puede haber democracia en este momento si esta democracia no es enriquecida con la participación ciudadana. Y como ustedes podrán ver en todos y cada uno de los artículos que se someten a debate, estamos sentado las bases de que esta Constitución sea la Constitución o una de las constituciones más participativas que existen en el ámbito de América Latina.  
[...] estamos dando pasos para que todas las formas del ejercicio de la



democracia directa, puedan ser aplicables realmente en el Ecuador, para romper con esa trampa que se estableció en la Constitución del noventa y ocho, que aunque se consagraron derechos políticos como el de la iniciativa, el de la consulta y el de la revocatoria, al mismo tiempo eran impracticables. [...] (Acta, 67: 146, 147, 150) (como se cita en Verdugo, 2017, págs. 120,121).

Una vez realizada la votación respectiva, el articulado fue aprobado por voto de mayoría, quedando de manera definitiva tal como actualmente se encuentra regulado en la Constitución de la República de 2008 desde el artículo 105 en adelante.

Establecidos los orígenes constitucionales de la determinación de los porcentajes relativos a la revocatoria del mandato, vale precisar que esta diferenciación en los umbrales de respaldo no solo es lógica, sino que también es necesaria. Esta idea se sustenta fundamentalmente en que a mayor alcance territorial tengan las funciones de la autoridad que se pretende someter a revocatoria del mandato, mayor será el impacto de su cese en el cargo.

Teniendo en cuenta que Ecuador se maneja políticamente bajo un régimen presidencialista, y que según el artículo 1 de nuestra Constitución de 2008, se gobierna de forma descentralizada, las diferencias respecto del alcance e importancia de las funciones entre el presidente y las demás autoridades seccionales son notables, pues los actos que cada uno realice en ejercicio de sus funciones repercutirán de manera distinta según la autoridad de la cual provengan, ya que si son ejecutados por el presidente tendrán un alcance nacional, mientras que si son realizados por autoridades seccionales sus efectos impactarán únicamente a nivel local, por lo que el número de ciudadanos afectados será menor. La misma lógica debe aplicarse al momento de referirse a las repercusiones que implicaría la revocatoria del mandato de una autoridad local o nacional.

Además, con el objeto de asegurar la estabilidad política del país, y evitar su resquebrajamiento institucional, la revocatoria del mandato político al presidente de



la república debe ser aquella que mayor apoyo ciudadano requiera, para que de esa manera se pueda garantizar que se está atendiendo a una voluntad mayoritaria del pueblo y, la forma más fiable de establecer si un presidente ya no genera confianza a su pueblo es a través del mecanismo de legitimación ciudadana, el cual se cristaliza mediante la recolección de firmas de respaldo.

**2.1.3.1. Umbral de firmas de respaldo requerido para la revocatoria del mandato a las autoridades distintas al presidente de la república según la LOPC.**

Continuando con el trámite, una vez que se ha verificado el cumplimiento de los requisitos de admisibilidad, y vencido el termino de impugnación en caso de que no se haya presentado por parte del funcionario contra el cual se dirige la solicitud de revocatoria del mandato, corresponde al órgano electoral continuar con el trámite, para lo cual, entregará a la parte interesada los formularios respectivos a fin de que esta proceda con la recolección de firmas de respaldo ciudadano en los plazos exigidos, dichos formularios deberán contener los siguientes campos: circunscripción territorial, fecha, número de hoja, nombres y apellidos, número de cédula, firma y/o huella de los adherentes, firma y número de cédula del responsable, el texto de la o las preguntas para la consulta popular [...]; nombres, apellidos y cargo del dignatario contra quien se propone la revocatoria del mandato (artículo 16 REDD).

La LOPC establece una fórmula de cálculo distinto al de la Constitución de la República de 2008 para determinar el porcentaje de firmas necesario para la activación de la revocatoria del mandato a las demás autoridades de elección popular, pues lo hace sobre la base de un criterio de proporcionalidad que dependerá del número de sufragantes inscritos en el padrón de cada circunscripción territorial, de acuerdo con lo siguiente: a) El veinticinco por ciento (25%) de respaldos para las circunscripciones de hasta 5.000 electores; b) El veinte por ciento (20%) de respaldos para las circunscripciones de 5.001 hasta 10.000 electores; c) El diecisiete punto cinco por ciento (17,5%) de respaldos para las circunscripciones



de 10.001 hasta 50.000 electores; d) El quince por ciento (15%) respaldos para las circunscripciones electorales de 50.001 a 150.000 electores; e) El doce punto cinco por ciento (12,5%) de respaldos para las circunscripciones de 150.001 a 300.000 electores; y, f) El diez por ciento (10%) para las circunscripciones de más de 300.000 electores. Cabe recalcar que, para el caso del presidente de la república, ratifica el quince por ciento (15%) (artículo 26 LOPC).

Resulta evidente la diferencia que existe entre lo que establece la Constitución y lo determinado por la legislación secundaria respecto de los umbrales de firmas de respaldo. Si bien el porcentaje se mantiene para la revocatoria del mandato del presidente de la república, se presenta un cambio radical en lo que a las demás autoridades de elección popular se refiere, por lo que se pone de manifiesto una notable inobservancia de la regulación constitucional de esta figura jurídica al momento legislar sobre su desarrollo en la LOPC después del 11 de mayo de 2011.

Por último, es menester hacer hincapié en que existe una excepción respecto del porcentaje de recolección de firmas como requisito para legitimar la iniciativa del proceso revocatorio, y es que se determina claramente en la LOPC que, en caso de desacato por parte de cualquier integrante de la Asamblea Nacional en ejercicio de sus funciones, al inmediato cumplimiento de una reforma constitucional que haya sido efectivamente aprobada mediante consulta popular o referéndum, se le podrá demandar la revocatoria del mandato sin que para ello, sea necesario cumplir el requisito relativo al respaldo ciudadano (artículo 18 I).

#### **2.1.3.2. Plazos para recolección de firmas de respaldo.**

Respecto del tiempo que legalmente se exige para que los promotores del proceso revocatorio recolecten el número de firmas necesario para que el mismo continúe, la LOPC prescribe de manera diferenciada los plazos que deben cumplirse según el número de electores que correspondan a la circunscripción territorial a la que pertenezca la autoridad cuyo mandato se pretende revocar, los cuales empezarán a contar desde el momento en que sean entregados los formularios por parte del CNE, determinando lo siguiente: a) ciento ochenta días para el caso de pedido de



revocatoria a funcionarios nacionales y autoridades cuyas circunscripciones sean mayores a 300.000 electores; b) ciento cincuenta días para las circunscripciones electorales de entre 150.001 a 300.000 electores; c) ciento veinte días en las circunscripciones entre 50.001 y 150.000 electores; d) noventa días cuando se trate de circunscripciones de 10.001 hasta 50.000 electores; y, e) sesenta días cuando se trate de circunscripciones de hasta 10.000 electores (artículo 27 II).

Una vez que se ha receptado el porcentaje de firmas necesario según la autoridad de que se trate, los formularios deberán ser entregados nuevamente al CNE para que se proceda con la verificación de autenticidad de las mismas teniendo un término de quince días para su realización. De ser el caso, se convocará al proceso revocatorio, mismo que tendrá lugar en un plazo sesenta días contados a partir de la convocatoria (artículo 27 VI).

#### **2.1.4. La pregunta sometida a referendo revocatorio.**

Cumplidos los requisitos exigidos tanto legal cuanto constitucionalmente respecto del inicio y prosecución del proceso revocatorio, y aceptada a trámite la solicitud propuesta, cabe la convocatoria a referendo revocatorio en el plazo de 15 días contados a partir de la resolución favorable del CNE respecto de la autenticidad y el número de las firmas recolectadas (artículo 25 III REDD).

Como se puede advertir, a diferencia de la Consulta Popular o el referéndum (en los que se exige previamente el dictamen favorable de la Corte Constitucional), la pregunta planteada a la ciudadanía para que esta se pronuncie sobre si se encuentra de acuerdo (o no) con revocar el mandato de una autoridad determinada, no está sometida al control abstracto de constitucionalidad efectuado por la Corte Constitucional del Ecuador, toda vez que la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC) excluye expresamente a la revocatoria del mandato de este medio de control constitucional (artículo 75, numeral 3 letra e).





En este contexto, si tenemos en cuenta que la finalidad del control abstracto de constitucionalidad no es más que la de garantizar que exista unidad y coherencia entre las normas que integran el sistema jurídico nacional (artículo 74 LOGJCC), y permitir que el máximo órgano de interpretación constitucional se pronuncie sobre la legalidad y legitimidad de las preguntas formuladas en el ejercicio de otros mecanismos de democracia directa como son la Consulta Popular o el Referéndum, puede inferirse que en el caso concreto de la revocatoria del mandato, la aplicación de este medio de control constitucional sería innecesario, ya que la pregunta planteada en el referendo revocatorio se limita únicamente a obtener –a través del voto– una respuesta de la ciudadanía, ya sea negativa o positiva, sobre la permanencia en el cargo de la autoridad sobre la cual ha recaído el proceso de revocatoria, cuyo efecto será (en caso de obtener un voto afirmativo de mayoría) el cese inmediato en el cargo del funcionario, mismo que tendrá que ser sustituido por quien expresamente lo determine la Constitución o la Ley.

#### **2.1.5. La aprobación de la revocatoria del mandato.**

Tanto la Constitución de la Republica, cuanto la LOPC, establecen dentro de su articulado que para la aprobación de la revocatoria del mandato se requerirá de un apoyo popular de mayoría absoluta, sin embargo, es menester recalcar que existe una diferenciación según la autoridad de que se trate, pues si se pretende revocar el mandato del presidente, la norma exige que se cumpla con la mayoría absoluta de los sufragantes, mientras que para las demás autoridades de índole electiva se requiere de una mayoría absoluta de los votos válidos (artículo 106 II CR y artículo 28 I LOPC).

Es importante notar esta diferencia pues la cantidad de votos válidos será evidentemente menor a la cantidad de sufragantes, en virtud de que estos últimos incluyen a los blancos y nulos, provocando entonces que el umbral para revocar al presidente sea más alto (Verdugo Silva, 2017) y en consecuencia, aumenta la complejidad. Esta diferencia (criticada en el segundo debate del proyecto de norma en la Asamblea Constituyente 07-2008) demuestra que, aunque haya existido en la



Constitución de 2008 un cambio que flexibilizó considerablemente el proceso revocatorio, cuando se trata del presidente, cuya importancia y funciones se extienden al plano nacional, se aumenta el umbral de aprobación, lo cual resulta un aspecto positivo ya que con ello se puede garantizar una efectiva gobernabilidad del país toda vez que la estabilidad del primer mandatario se encuentra mayormente protegida.

#### **2.1.6. Prohibiciones legales para el ejercicio de la revocatoria del mandato.**

Las regulaciones legales respecto del proceso revocatorio también establecen de manera expresa ciertas prohibiciones que deben ser tomadas en cuenta si se pretende iniciar y proseguir con el trámite sin anomalías ni complicaciones.

El artículo innumerado a continuación del art. 26 de la reformada LOPC, señala categóricamente que las autoridades de índole electiva que forman parte de la función ejecutiva del Estado, pertenecientes a cualquier nivel de gobierno, no podrán “impulsar, promover ni participar” en el desarrollo de la campaña de revocatoria del mandato en contra de las autoridades legislativas, ni viceversa. Esta prohibición se complementa con lo que dispone el inciso séptimo del artículo 27 de la LOPC, mismo que establece que, aquellos funcionarios que puedan resultar “potencialmente beneficiados” con los resultados que arroje el proceso revocatorio, no podrán participar de manera directa en la campaña, pues en caso de hacerlo, podrán ser destituidos.

En este contexto, la intención del legislador es clara, pues lo que evidentemente se pretende, es evitar que la revocatoria del mandato se convierta en un mero canal institucional para ejercer el denominado “revanchismo político”<sup>10</sup>, desnaturalizando a este mecanismo de democracia directa y en consecuencia, transformándolo en una segunda oportunidad a favor de los demás contendientes políticos para ingresar al poder, generando a la postre un ambiente inestable para el desarrollo de las funciones de una determinada autoridad y pasando a ser “un instrumento

---

<sup>10</sup> Revanchismo político: en su acepción política es, la conducta de desquite de los efectos de una derrota anterior que suelen practicar algunos de los vencidos (Borja Cevallos, 2018).



amedrentador que impida el adecuado desempeño del cargo, dado que siempre estaría presente la amenaza de someterlo al escrutinio, si no satisface los intereses de determinados grupos” (Rivera Sánchez , 2006, pág. 14).

Esto generaría que la revocatoria del mandato se limite a ser una figura jurídica al servicio de la política (y los políticos), y no de los ciudadanos.

Pero si bien, tales prohibiciones recaen exclusivamente sobre funcionarios que se encuentren al servicio de la función ejecutiva o legislativa del Estado, se debe tener en cuenta también que:

La revocación del mandato, en lugar de ser un instrumento para fomentar la responsabilidad, el control y la representatividad, abre la posibilidad para que intereses indeseables acosen y chantajeen a los representantes. La simple amenaza de recurrir a la revocación puede motivar a los representantes a actuar de conformidad con un grupo minoritario que pretende promover su propia agenda (Campos, 2016).

Entonces, se puede considerar que, aunque la finalidad de las prohibiciones en cuestión es evitar la injerencia política en el ejercicio de este derecho de participación ciudadana, lo prescrito respecto a este particular en la norma inobserva la posibilidad de que la revocatoria del mandato también pueda ser utilizada como una herramienta de manipulación por parte de grandes grupos de poder no político, a los representantes.

#### **2.1.7. El financiamiento del proceso revocatorio.**

Existe unanimidad entre lo establecido por los artículos 108 de la Constitución de la República, 185 inciso segundo del Código de la Democracia y el artículo 27 inciso primero del Reglamento para el ejercicio de la Democracia Directa a través de la Iniciativa Popular Normativa, Consultas Populares, Referéndum y Revocatoria del Mandato; pues las normas antes citadas determinan que todos los gastos que implique la realización de la revocatoria del mandato serán directamente imputables al Presupuesto General del Estado. Sin embargo, ello no debe ser confundido con



los gastos que demande la campaña de la revocatoria del mandato, ya que “realización” y “campaña” son dos rubros que se manejan de manera separada, pues al tenor de lo que determina el artículo innumerado que se encuentra a continuación del artículo 202 de la Ley Orgánica electoral (Código de la Democracia) –otro de los artículos agregados por la Ley reformativa No. 0 publicada en Registro Oficial 445 del 11 de mayo de 2011– la campaña destinada a promocionar la revocatoria del mandato no recibirá ningún tipo de recurso o apoyo público económico para su financiamiento, teniendo en cuenta que, los límites para el gasto electoral que tendrán los sujetos políticos también estarán regulados por la ley. Particularmente en el caso de la revocatoria del mandato, el monto utilizado para la campaña no podrá ser mayor al límite establecido para la elección de la máxima autoridad de la jurisdicción en la cual se realiza la campaña electoral (artículo 199 I Código de la Democracia), por lo que los aportes económicos no podrían sobrepasar las cantidades determinadas en el artículo 109 de la Ley Orgánica Electoral, Código de la Democracia. Es necesario advertir que le corresponde al Consejo Nacional Electoral ejercer el control y manejo de los gastos que se deriven de cualquier proceso electoral.

Es notable entonces que, la revocatoria del mandato tal y como se encuentra regulada hoy en día, se muestra como un derecho de participación política que no está al alcance del ciudadano común, pues se ha puesto de manifiesto que solventar el proceso de manera íntegra en cumplimiento de todos los requisitos exigidos por la ley para su iniciación y prosecución requiere no únicamente de la existencia del descontento ciudadano, sino también de la existencia de los recursos económicos que permitan canalizar la voluntad del pueblo.

La autora Rocío Annunziata (2015) manifiesta que:

[...] dada la exigencia de tiempo y recursos que supone el mecanismo, no parecería servir como un canal para expresar el descontento ciudadano; más bien, la tendencia que muestran las investigaciones es que los actores organizados son los que hacen uso –desvirtuado– de la revocatoria de



mandato, quedando inscripta o atrapada en las tensiones entre gobierno y oposición.

Por lo que se considera que, los cambios que progresivamente ha venido sufriendo la regulación de la revocatoria del mandato en el ordenamiento jurídico ecuatoriano hasta la actualidad, han implicado la incorporación de grandes dificultades procedimentales, y no así, de herramientas que permitan optimizar y alentar el uso y aplicación de este derecho, ya que si bien su regulación, antes de las reformas del 11 de mayo de 2011 “produjo que la revocatoria se promoció como un mecanismo accesible para ser convocado ‘desde abajo’, y suscitó un inesperado número de solicitudes de activación del mecanismo a partir del 2010” (Castellanos Santamaría, 2014, pág. 92), no es menos cierto que los reajustes normativos realizados en la LOPC en lo relativo al trámite para iniciar la revocatoria deformaron groseramente la naturaleza de esta figura, restringiendo su activación, transformándola en un mecanismo inalcanzable para los ciudadanos no organizados políticamente y por tanto, yendo en contra de la voluntad del voto de mayoría que aprobó su reforma en el Proceso de Elaboración Constitucional 2007-08, hecho que ha provocado un freno al desarrollo normativo de este derecho.

## **2.2. Los efectos del proceso revocatorio.**

Se considerará que el proceso ha concluido cuando la autoridad electoral proclame los resultados y sean notificados al órgano correspondiente para que éste actúe de acuerdo a las disposiciones constitucionales y legales; teniendo en cuenta que el pronunciamiento popular será de obligatorio e inmediato cumplimiento y, en consecuencia, la autoridad cuestionada será cesada de su cargo y reemplazada por quien corresponda de acuerdo con la Constitución. (artículos 199 II y 201 II Código de la Democracia).



### CAPÍTULO III

#### **3. El rol de la Corte Constitucional ecuatoriana en la reforma de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana de mayo de 2011.**

De manera preliminar, es menester tener en cuenta que, en Ecuador, la Corte Constitucional es el máximo órgano de control, interpretación y administración de justicia constitucional, mismo que ha mostrado cambios considerables respecto de su autonomía y competencias desde la aprobación de la Constitución de la República el 28 de septiembre de 2008 en relación al antiguo Tribunal Constitucional que existía en el país desde 1996.

Este cambio ha implicado un evidente robustecimiento de las funciones que atañen al órgano de justicia constitucional en cuestión, ya que la Constitución de Montecristi en su Título IX, relativo a la 'Supremacía de la Constitución', establece lo referente a la estructura orgánica de la Corte constitucional, determinando a la vez cuáles son sus atribuciones, siendo una de ellas la de "Declarar la inconstitucionalidad en que incurran las instituciones del Estado o autoridades públicas que por omisión inobserven, dentro del plazo establecido en la Constitución o en el plazo considerado razonable por la Corte Constitucional. Si transcurrido el plazo la omisión persiste, la Corte, de manera provisional, expedirá la norma o ejecutará el acto omitido, de acuerdo con la ley." (artículo 436 No. 10).

Tal como puede evidenciarse, "(...) de haber una intimación por parte de la Corte Constitucional para que el órgano renuente se expida, la cláusula habilita a la misma Corte para que, de manera provisional, emita la norma ausente o ejecute el acto omitido" (Sagüés, 2009).

De manera que corresponde a este órgano jurisdiccional ocuparse del tratamiento y sustanciación de las denominadas 'acciones de inconstitucionalidad por omisión legislativa' en todos aquellos casos en los que tal omisión implique menoscabo o disminución injustificada del efectivo ejercicio de los derechos, teniendo en cuenta que el legislador no solo puede contrariar la Constitución de la República de manera activa, es decir, legislando; sino que también lo puede hacer de manera pasiva, al



no cumplir un mandato constitucional de desarrollar un precepto de la Carta Magna (Trujillo, 2013, pág. 216), en virtud de que “la labor de interpretación constitucional no se reduce a desentrañar el significado de normas opuestas al texto constitucional y a eliminarlas, sino que se extiende a llenar los vacíos que por “omisión dejan a la Constitución congelada” (Bidart Campos, 1997).

Resulta necesario ahora, precisar brevemente de que se trata la omisión legislativa, con el objeto de lograr una cabal comprensión sobre la incidencia de este mecanismo en las reformas de mayo 2011 a los cuerpos normativos que regulan el ejercicio de la revocatoria del mandato en el país.

La inconstitucionalidad por omisión, o también denominada “ocio legislativo”, según Bulnes (2016), puede entenderse como:

La constatación por parte del órgano jurisdiccional de la inercia del legislador de dar cumplimiento a la obligación constitucional de dictar leyes ordinarias que desarrollen preceptos constitucionales de manera que dichos preceptos se tornan ineficaces o en las recomendaciones que frente a estas situaciones el Tribunal formula al legislador (pág. 252).

Tal aseveración nos permite evidenciar que, el máximo órgano de jurisdicción constitucional se erige en un verdadero legislador suplente, pues actúa de manera extraordinaria ante el incumplimiento por parte del legislativo de una orden constitucional, sea esta expresa o implícita, de desarrollar una disposición o precepto constitucional determinado (Bulnes Aldunate, 2006, pág. 252), cuestión que implica una grave inobservancia del principio de supremacía constitucional y en consecuencia, un desacato a los lineamientos de un Estado constitucional de derecho.

Doctrinariamente se reconocen dos tipos de omisión legislativa, misma que puede ser absoluta o relativa, refiriéndose la primera al incumplimiento total del legislador de regular una materia, pese a la existencia de una norma de carácter constitucional que le imponga tal labor, mientras que existe omisión relativa, cuando el legislador



cumple el mandato constitucional, pero este cumplimiento es incompleto (Villota Benavides, 2012). Tal clasificación es recogida por legislación ecuatoriana, particularmente en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC) en su artículo 129.

Tomando como base esta atribución de la Corte Constitucional ecuatoriana, el 10 de noviembre de 2010 llega a conocimiento de la misma, una acción de inconstitucionalidad por omisión legislativa presentada por Johnny Ricardo Firmat Chang, quien, en aquel entonces, figuraba como presidente de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas, determinando como fundamento principal, el incumplimiento por parte del legislativo respecto del desarrollo normativo de la figura jurídica de la revocatoria del mandato en el Ecuador.

### **3.1. Antecedentes del caso No. 0005-10-IO-CC, de inconstitucionalidad por omisión legislativa.**

Tal como se ha expuesto en líneas anteriores, el señor Johnny Ricardo Firmat Chang en su calidad de secretario general de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas-AME, presentó una acción de inconstitucionalidad por omisión legislativa en fecha 10 de noviembre del año 2010, la cual fue admitida a trámite el 07 de diciembre de 2010 por la Sala de Admisión de la Corte Constitucional. La presente acción fue dirigida en contra de la Asamblea Nacional y del Ejecutivo, en virtud de que en la demanda, se establece que estos han incurrido en omisión respecto del desarrollo del mandato constitucional determinado en la disposición transitoria primera, inciso primero numeral tres de la Constitución de la República, que en relación al tema en concreto exhorta lo siguiente: “el órgano legislativo, en el plazo máximo de ciento veinte días contados desde la entrada en vigencia de la Constitución aprobará la Ley electoral, y en treientos sesenta días aprobará la Ley que regule la participación ciudadana”.

El planteamiento base sobre el cual se estructura la demanda propuesta, consiste en hacer notar la necesidad de que el ejercicio de los derechos políticos en el





Ecuador, particularmente el de revocar el mandato a las autoridades de índole electiva, debería ser adecuado y suficientemente regulado por una ley orgánica, ya sea por la que regula a las organizaciones políticas y procesos electorales (Código de la Democracia), o ya por la que viabiliza la participación de los ciudadanos (LOPC), tal necesidad se justifica -a criterio de la parte actora- estableciendo los siguientes argumentos: a) alega que, la revocatoria del mandato, siendo una especie de género de consulta popular, se encuentra expresamente excluida del dictamen previo de control constitucional de conformidad con el último inciso del artículo 104 de la Constitución de la República de 2008; b) aduce que el desarrollo normativo de la Ley Orgánica Electoral, en su artículo 200 es incorrecto e incompleto, pues establece plazos distintos a los determinados por la Constitución respecto del plazo para la verificación de los respaldos y la convocatoria a la realización del proceso revocatorio, ya que el Código de la Democracia prescribía que los mismos serían 7 y 3 días respectivamente, mientras que la Carta Magna en su artículo 106, determina que el plazo será de 15 días; c) sostiene que sobre la revocatoria del mandato, si bien existe regulación, se han omitido elementos relevantes que deben ser subsanados por la Corte Constitucional, tales como requisitos sustantivos para su activación y conclusión (sentencia No. 01-11-SIO-CC, 2011, págs. 2,3). En virtud de lo expuesto, la pretensión concreta que el legitimado activo determina en la demanda es clara, pues se solicita la declaratoria de inconstitucionalidad por omisión legislativa ‘relativa’ del mandato constitucional contenido en la disposición transitoria primera de la Constitución, dentro del plazo allí establecido, correspondiéndole a la Corte constitucional, formular por vía jurisprudencial y hasta que sea expedida la correspondiente ley, las reglas básicas indispensables para la correcta aplicación de los mandatos constitucionales.

Cabe mencionar que, paralelamente el accionante solicita al órgano de jurisdicción constitucional que se dicte una medida cautelar para suspender los procesos de revocatoria del mandato que habían sido iniciados y dispuestos por el CNE contra las autoridades de elección popular de los gobiernos autónomos descentralizados,



por considerarse atentatorios a los derechos constitucionalmente reconocidos a las mismas.

Los legitimarios pasivos dan contestación a la demanda; en primer lugar, la Presidencia de la República (Ejecutivo) a través del doctor Alexis Mera Giler en su calidad de Secretario Nacional Jurídico, se pronuncia respecto de la acción planteada, y se allana parcialmente a la misma, toda vez que reconoce la antinomia existente entre el artículo 200 de la Ley Orgánica Electoral y el artículo 106 de la Constitución de la República en relación a los plazos descritos en líneas anteriores. Sin embargo, en lo relativo a la exclusión de la revocatoria del mandato del dictamen previo de control constitucional que corresponde ser realizado por la Corte Constitucional, Alexis Mera se opone categóricamente, sosteniendo que es un error considerar a la revocatoria del mandato como una especie de consulta popular, pues por ello considera como “inoportuno e impertinente” que la corte se encargue del control de constitucionalidad de una pregunta que se limita a “sí o no” sobre si una autoridad de elección popular debería ser cesada de su cargo (sentencia No. 01-11-SIO-CC, 2011, pág. 6).

Por último, la contestación del Ejecutivo resalta que la incorporación de requisitos para la activación del proceso revocatorio coartaría la democracia directa que corresponde a los ciudadanos, transfiriendo el poder del pueblo, al Estado.

La Asamblea Nacional por otra parte, también comparece al proceso mediante escrito presentado el 12 de enero de 2011 a través de su Presidente/Representante, el señor Fernando Cordero Cueva, quien, en respuesta al contenido de la demanda, asevera que el Código de la Democracia fue aprobado en el mes de abril de 2009, mientras que la Ley de Participación Ciudadana fue aprobado en abril de 2010. Ante tales argumentos, el objetivo principal de la Asamblea Nacional es el de demostrar que las normas antes citadas referentes a la regulación de los procesos electorales, incluyendo a la figura jurídica de la revocatoria del mandato, fueron publicadas en el registro oficial correspondiente (Registro Oficial No. 577 del 27 de abril de 2009 y Registro Oficial No. 175 del 20 de abril de 2010 respectivamente), por lo que dichos



cuerpos normativos se encontraban vigentes desde las fechas antes referidas. Con estos argumentos la Asamblea Nacional solicita que la acción presentada en su contra sea declarada improcedente por falta de sustento jurídico (sentencia No. 01-11-SIO-CC, 2011, pág. 7).

Es menester tener en cuenta que, en un momento posterior, el Presidente de la Asamblea Nacional presenta un escrito con fecha 14 de enero de 2011 adjuntando certificaciones del Consejo de Administración Legislativa mediante las cuales se acredita que el órgano legislativo obró dentro de los plazos constitucionalmente ordenados por la disposición transitoria primera de la Carta Magna de Montecristi.

### **3.2. Análisis jurisprudencial de la sentencia No. 001-11-SIO-CC de la Corte Constitucional.**

Una vez que la Corte Constitucional se ha declarado competente para conocer y sustanciar la acción de inconstitucionalidad por omisión legislativa propuesta, de conformidad con lo que determinan los artículos 436 numeral 10 de la Constitución de la República, 128 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y 75 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, se erige en juez ponente el Dr. Manuel Viteri Olvera y procede a iniciar el análisis jurídico de la misma (véase anexo A) planteándose tres problemas jurídicos a resolverse: 1) ¿Cuál es la naturaleza y objeto de la inconstitucionalidad por omisión?; 2) ¿la Asamblea Nacional ha incurrido en inconstitucionalidad por omisión al no desarrollar normativamente los preceptos constitucionales contenidos en la Disposición transitoria Primera de la Constitución de la República?; 3) ¿la Asamblea Nacional ha omitido elementos normativos relevantes al no regular la revocatoria del mandato? (sentencia No. 001-11-SIO-CC, 2011, págs. 9,10).

Al respecto, la Corte Constitucional se pronuncia sobre cada uno de los problemas jurídicos en los siguientes términos:



En lo relativo al primer problema, el máximo órgano de jurisdicción constitucional sostiene que es necesario aclarar la diferencia existente entre la ‘simple omisión’ entendiendo a la misma como el dejar de hacer algo teniendo la obligación jurídica de hacerlo; y la ‘omisión constitucional legislativa’, la cual consiste en el hecho de dejar de hacer algo que de forma concreta estaba constitucionalmente obligado (sentencia No. 001-11-SIO-CC, 2011, pág. 10).

Además, se hace hincapié en el elemento temporal, pues reviste gran importancia ya que permite delimitar cual es el verdadero alcance de la inconstitucionalidad por omisión legislativa en virtud de que la activación de esta institución no debe ser limitada al mero incumplimiento de plazos o límites temporales, sino más bien, debe tenerse en cuenta que su finalidad principal es suplir aquellas omisiones normativas que resultan indispensables para el efectivo cumplimiento de la norma constitucional y que consecuentemente restringen derechos.

Estas consideraciones nos permiten determinar cuál es el verdadero campo de acción de esta institución jurídica, para de esta manera, poder llegar a identificar en lo posterior si en este caso concreto ha existido omisión legislativa o no.

Al respecto, también es necesario considerar lo siguiente:

En el caso concreto de la “revocatoria del mandato”, no se encuentra en los contenidos de la demanda elementos que puedan llevar a considerarla como un caso de omisión total o absoluta, porque la misma sentencia señala que la Constitución de la República de 2008 regula la revocatoria por medio de plazos e instituciones responsables de dicho proceso; de otra parte, existen cuerpos normativos orgánicos de participación en los que se regula la mencionada institución (Valle Franco, 2010).

En virtud de ello, si bien resulta evidente que no se trata de un caso de omisión legislativa absoluta, pues la revocatoria del mandato ya ha sido regulada tanto por la Ley Orgánica Electoral, cuanto por la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, a primera vista, parecería que ha existido omisión legislativa relativa, toda vez que



los cuerpos normativos mentados, no regulan de manera suficiente a este mecanismo de democracia directa. No obstante, si consideramos que las omisiones legislativas relativas se presentan en aquellos casos “en que la regulación dada por el legislador es incompleta, defectuosa o no idónea para cubrir los hipotéticos supuestos que abarca la norma” (Ruiz, 1991); y, si además tomamos en cuenta datos oficialmente otorgados por el Consejo Nacional Electoral y publicados por el periódico “EL UNIVERSO”, en los que se señala que:

(...) la mayor cantidad de pedidos de revocatoria de mandato se produjo entre el 2010 y 2011. Y no solo contra alcaldes, sino también contra concejales, prefectos, miembros de las juntas parroquiales, asambleístas (...). Según las cifras de la institución, en esos años se presentaron en total 597 peticiones; y al menos tres de ellas en contra del entonces presidente de la República, Rafael Correa, que finalmente no prosperaron (Guambaña, 2018).

Podemos advertir que, una considerable mayoría de procesos revocatorios activados en los últimos años, tuvieron lugar en fechas anteriores a las reformas a la LOPC y el Código de la Democracia de mayo 2011 respecto de la regulación de esta institución jurídica en el país, por lo que se podría colegir que, la revocatoria del mandato antes de su reforma, no se mostraba como una figura “incompleta, defectuosa o no idónea”; por el contrario, prescribía un procedimiento más eficaz, operativo y accesible para los ciudadanos.

En cuanto al segundo problema, la Corte empieza refiriéndose nuevamente al elemento temporal de la acción por omisión constitucional legislativa, he inicia tomando como base el caso No. 0019-09-IC, mismo que fue publicado en el Registro Oficial No. 159 del 26 de febrero de 2010, dentro del cual se dictó la sentencia interpretativa No. 0001-09-SIC-CC en cuya parte resolutive establece que:

(...) 2. La atribución de la Asamblea Nacional de expedir, codificar, reformar y derogar las leyes, no se limita por el vencimiento de los plazos por la norma



constitucional transitoria; por el contrario, el poder del legislador de aprobar las leyes es una atribución específica, propia de su esencia que permanece vigente, pues lo fundamental es que la expedición de leyes responda a un profundo análisis legislativo y una importante participación ciudadana.

En virtud de ello, el máximo órgano de jurisdicción constitucional ha considerado que la facultad legislativa que le corresponde a la Asamblea Nacional no puede verse coartada por el plazo establecido en la Disposición Transitoria Primera de la Constitución de la República, de manera que, para que el órgano legislativo no incurra en omisión legislativa, le corresponde probar que ha iniciado con el proceso de aprobación de las leyes exhortadas por la Disposición Transitoria en cuestión.

En consecuencia, la Asamblea Nacional ecuatoriana en su calidad de primer órgano legislativo del país, no pierde su función de expedir, codificar, reformar y derogar leyes por el solo hecho de no haberse sujetado al plazo determinado en la obligación constitucional contenida en la Disposición Transitoria Primera, por lo que el órgano legislativo, al haber acreditado mediante las certificaciones del Consejo de la Administración Legislativa (CAL) correspondientes, que la Ley Orgánica Electoral fue publicada en Registro Oficial No. 577 del 27 de abril de 2009, y la Ley Orgánica de Participación Ciudadana en Registro Oficial No. 175 del 20 de abril de 2010 en el proceso de inconstitucionalidad por omisión planteado en contra de este; y, teniendo en cuenta que legislar es “(...) una facultad que no es posible desligar del poder legislativo porque es connatural a él (...)” (sentencia interpretativa No. 0001-09-SIC-CC), la Corte Constitucional considera que la Asamblea Nacional no ha incurrido en omisión legislativa toda vez que “(...) las leyes cuya inconstitucionalidad por omisión se demanda, han sido debidamente aprobadas y publicadas” (sentencia No. 01-11-SIO-CC, 2011, pág. 15).

Otro punto que reviste interés respecto del segundo problema planteado, es la invocación del principio “pro legislature” en la ratio de la sentencia de análisis. Al respecto la Corte considera que, al tenor de este principio, debe entenderse que al momento de la elaboración de la normativa legal, la legislatura ha observado la



adecuación de la norma expedida con el marco constitucional vigente. Por lo aducido puede colegirse que, si los cuerpos normativos cuya inconstitucionalidad por omisión se pretende ya se encuentran expedidos y vigentes; y, que además estos se encuentran estructurados de conformidad a la normativa constitucional, el órgano legislativo no ha incurrido en omisión legislativa alguna, fundamentalmente porque “ya existen precedentes previos realizados por el Consejo Nacional Electoral sobre pedidos de revocatoria del mandato, para cuya realización no ha sido óbice la inexistencia reglamentaria detallada que los demandantes exigen” (Valle Franco, 2010, pág. 156).

En lo que respecta al tercer y último problema planteado, se pretende principalmente determinar la posible existencia de lagunas normativas<sup>11</sup> o antinomias<sup>12</sup> dentro del marco tanto legal cuanto constitucional en las regulaciones relativas a las organizaciones políticas y la participación ciudadana.

En este sentido, en lo que a lagunas normativas se refiere, la Corte manifiesta que (como ya se expuso en líneas anteriores) el órgano legislativo ha demostrado sus esfuerzos por la expedición y aprobación de las leyes exhortadas en la obligación constitucional contenida en la Disposición transitoria Primera de la Constitución de la República, por lo que advierte que no existe omisión legislativa absoluta.

Refiriéndose particularmente al tema de la revocatoria del mandato, la disyuntiva se presenta respecto de los tiempos. Ante tal cuestión, el órgano de jurisdicción constitucional considera que, en los artículos 105 y 106 de la Constitución de la República de 2008, no solo se regulan los temas relativos a los plazos, sino también, lo referente a instituciones y presupuestos en los que debe operar, razón por la cual, se determina que “(...) el legislador tampoco ha incurrido en omisión parcial por omisión” (sentencia No. 001-11-SIO-CC, 2011, pág. 17).

## **Conclusiones finales de la Corte Constitucional**

---

<sup>11</sup> Laguna normativa: ausencia de regulación jurídica respecto de una materia determinada.

<sup>12</sup> Antinomia: “contradicción entre dos preceptos legales” (Real Academia Española, 2014).



Entre las conclusiones expuestas por la Corte Constitucional de manera puntual encontramos las siguientes:

1. La Asamblea Nacional no ha incurrido en omisión legislativa respecto de la inobservancia de la Disposición Transitoria Primera de la Constitución de la República; además, el órgano legislativo se mantiene cumpliendo su deber de desarrollar normativamente la institución jurídica de la revocatoria del mandato tal como figura en las certificaciones que constan en el proceso.
2. En relación a la contradicción normativa existente sobre los plazos establecidos para para la verificación de los respaldos y la convocatoria a la realización del proceso revocatorio que prescribe tanto la Constitución, Código de la Democracia como la LOPC, la Corte Constitucional señala que:

considerando que la Constitución es la norma suprema y prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico, conforme lo determina el artículo 424 de la Constitución; así como el artículo 425 del texto constitucional que establece a las normas constitucionales como jerárquicamente superiores, declara por conexidad la inconstitucionalidad de la frase "por el plazo de siete días" contenida en el inciso primero del artículo 200 de la Ley Orgánica Electoral, Código de la Democracia, y el segundo inciso del artículo 27 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (sentencia No. 01-11-SIO-CC, 2011, págs. 20).

Vale recalcar que hasta aquí, la conclusión guarda plena armonía con lo expuesto en líneas anteriores sobre los problemas jurídicos planteados, no obstante, en lo posterior empiezan las notables incoherencias del fallo.

3. La Corte indica:

Es necesario establecer que los procesos electorales de revocatoria de mandato que se llevaron a cabo, así como los procesos electorales que ya se encuentran convocados y en marcha, se han efectuado aplicando la normativa legal vigente,





por lo que este Organismo no tiene facultad para revisarlos o suspenderlos. (...) Debido a que en el país se han iniciado varios procedimientos de revocatoria de mandato, y con el objeto de evitar o cesar la amenaza o violación de derechos reconocidos en la Constitución, (...), esta Corte considera pertinente adoptar como medida cautelar la suspensión de los procesos de revocatoria iniciados y los que se iniciaren en contra de las autoridades de elección popular, hasta que la Asamblea Nacional regule el procedimiento y requisitos de la revocatoria de mandato, bajo las estipulaciones de la parte resolutive que se detalla en la sentencia (sentencia No. 01-11-SIO-CC, 2011, págs. 20,21).

### **Sentencia:**

Sobre las afirmaciones expuestas, la decisión de la Corte respecto del caso 0005-10-IO-CC se abrevia en los siguientes puntos: a) Negar la acción de inconstitucionalidad por omisión planteada por la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas; b) Disponer como medida cautelar la suspensión de los procesos de revocatoria debidamente calificados hasta que la Asamblea regule los requisitos y procedimientos para hacer efectivo el derecho de participación; c) “Declarar por conexidad la inconstitucionalidad de la frase “por el plazo de siete días del inciso primero del artículo 200 de la Ley Orgánica Electoral, Código de la Democracia, y el segundo inciso del artículo 27 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, mientras tanto ha de tenerse como plazo quince días para la convocatoria de mandato por parte del Consejo Nacional Electoral, de conformidad al artículo 106 de la Constitución”.

### **3.3. Irregularidades y efectos de la sentencia No. 001-11-SIO-CC de la Corte Constitucional.**

Es notable la falta de coherencia existente en la sentencia sometida al presente análisis, principalmente porque si bien toda la motivación realizada por la Corte Constitucional va encaminada a otorgar razones válidas y suficientes para reconocer expresamente que la Asamblea Nacional no ha incurrido en



inconstitucionalidad por omisión legislativa de ningún tipo, esto es ni absoluta ni relativa, pues así lo declara en la decisión de la sentencia; sin embargo, toma un giro drástico al momento de dictar una medida cautelar destinada a suspender todos aquellos procesos revocatorios iniciados y debidamente calificados por el Consejo Nacional Electoral hasta que se regule. La situación se agrava aún más cuando en el segundo punto de la decisión de la sentencia, la Corte establece que las autoridades sobre las cuales haya recaído un proceso revocatorio que se encuentre en trámite “(...) podrán, en ejercicio de su autonomía de voluntad, solicitar a dicho Organismo la suspensión del proceso en base a la presente sentencia (...)” (sentencia No. 01-11-SIO-CC, 2011, pág. 21).

Lo expuesto resulta criticable desde varias aristas, fundamentalmente porque la misma Corte deja a voluntad de las autoridades la posibilidad de suspender los procesos revocatorios iniciados en su contra por medio de la presentación de una solicitud dirigida al órgano electoral, sin que intermedie la voluntad y sentir de los ciudadanos que han activado los mismos en pleno ejercicio de sus derechos de participación política constitucionalmente reconocidos.

Por otra parte, como sostiene Quintana (2015), las medidas cautelares no proceden en las acciones de inconstitucionalidad por omisión, en virtud de que, en estas, la discusión se limita a la verificación de la inexistencia parcial o total de una norma (pág. 468), situación que hace más evidente aun la carencia de lógica en la sentencia dictada por el órgano de jurisdicción constitucional.

Además, teniendo en cuenta que la Corte reconoce la inexistencia de omisión legislativa y, asimismo, advierte que la regulación sobre la revocatoria del mandato en el marco constitucional goza de los “tiempos, instituciones y presupuestos” necesarios para su funcionamiento; con la medida cautelar impuesta no solo que impulsó la reforma de la legislación secundaria relativa a la revocatoria, sino que prácticamente la impuso.



Los efectos directos provocados por el fallo No. 01-11-SIO-CC, 2011 de la Corte Constitucional ecuatoriana, fueron las reformas a la Ley Orgánica Electoral, Código de la Democracia y a la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, de manera que el 11 de mayo de 2011, es publicada la Ley Reformatoria a la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia y a la Ley Orgánica de Participación Ciudadana.

Tales circunstancias provocaron que, según Castellanos (2014), aproximadamente el 37% de las solicitudes de revocatoria queden postergadas, y 49 procesos revocatorios suspendidos para ajustarse posteriormente a las reformas (pág. 96).

Incluso, en un espacio temporal de ocho años (2010 a 2018), “de los 145 pedidos de revocatoria contra burgomaestres, 99 fueron finalmente rechazados por no cumplir, en muchos de los casos, algunas formalidades; y en otros, por expirar el plazo de 180 días para la recolección de las firmas de respaldo” (Guambaña, 2018).

Datos como estos, nos permiten sostener con mayor firmeza que las reformas planteadas para la normativa legal que regula el ejercicio y activación de la revocatoria del mandato en el Ecuador, han limitado considerablemente su ejercicio, pues la incorporación de requisitos y demás formalidades, han hecho de esta institución jurídica un mecanismo de democracia directa inaccesible para los ciudadanos.



#### **4. Conclusiones.**

De la investigación realizada, se pueden extraer las siguientes conclusiones:

La revocatoria del mandato, al definirse en términos generales como una institución jurídico-política que permite a los ciudadanos cesar en el cargo a una autoridad de elección popular determinada antes de que expire el periodo para el cual fue elegido, que ha perdido la legitimidad, confianza y aceptación de sus electores, se erige en un canal institucional que fortalece la participación ciudadana y tiene como fundamento a la democracia.

Por sus propias características, la revocatoria del mandato puede considerarse como un mecanismo de democracia directa, toda vez que la forma en cómo se encuentra regulada en el ordenamiento jurídico ecuatoriano, garantiza que sea el pueblo el que tome la decisión de revocar el mandato de una autoridad de manera directa, esto es, sin intermediario alguno.

La figura jurídica objeto de este estudio, se adecúa a la conceptualización doctrinaria de derechos fundamentales, pues permite canalizar la participación directa de los ciudadanos dotados con capacidad de obrar, sobre la gestión pública. Además, teniendo en cuenta que se encuentra expresamente determinada en la Constitución de la República en su apartado “Derechos de Participación”, adquiere su calidad de derecho constitucional.

Se observa que la revocatoria del mandato, se institucionaliza en el marco constitucional ecuatoriano como respuesta a una historia política nacional caracterizada por su inestabilidad, y ante la necesidad creciente de incorporar mecanismos que refuercen el control político por parte de electores a elegidos en el contexto de un Estado democrático, se regula por vez primera en la Constitución Política del Ecuador de 1998; no obstante, la forma en cómo se encontraba prescrita la tornaba impracticable, muestra de ello es que se mantuvo inactiva durante una década.



Pese a los cambios que sobre el proceso revocatorio pudieron evidenciarse en la Constitución de la República de 2008, mismos que aparentemente daban mayor alcance a este derecho pues ya no se limita a acaldes, prefectos y diputados, sino que se amplió a cualquier autoridad de elección popular, las reformas de mayo de 2011 a la legislación secundaria que regula el trámite de este mecanismo, dificultaron considerablemente su activación, haciendo de la revocatoria del mandato un derecho impracticable para el ciudadano común, limitando su ejercicio, desnaturalizando a esta figura y en consecuencia, yendo en contra de las decisiones del constituyente de 2008.

Una acción de inconstitucionalidad por omisión legislativa presentada ante la Corte Constitucional por la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas a través de su secretario general en 2010, tuvo como resultado una sentencia (No. 001-11-SIO-CC, 26/01/2011) que pese a encontrarse cargada de irregularidades y aseveraciones contrarias a derecho, y teniendo en cuenta las facultades atribuidas al máximo órgano de interpretación constitucional para conocer y resolver este tipo de acciones, se configuró en el primer impulso y origen de las reformas a la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Código de la Democracia de mayo 2011 llevadas a cabo por la Asamblea Nacional mediante la expedición de la Ley Reformatoria a la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia y a la Ley Orgánica de Participación Ciudadana.

## **5. Recomendaciones.**

Si bien en la actualidad, la revocatoria del mandato goza de una regulación aparentemente completa en el ordenamiento jurídico ecuatoriano, no es menos cierto que algunos aspectos de su procedimiento requieren ser revisados nuevamente, toda vez que el trámite para su activación debe responder a la naturaleza misma de esta institución que, al ser un derecho de participación de los ciudadanos reconocido a nivel constitucional, resulta imprescindible que se garantice su acceso y efectivo ejercicio a través de la legislación secundaria. En este contexto, se sugiere que, respecto de los requisitos de admisibilidad



determinados en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, el único dato que debería ser verificado por parte del órgano estatal (CNE) para la activación del proceso revocatorio, es el relativo a la capacidad de obrar de la persona proponente, pues la titularidad de este derecho le corresponde a toda persona que se encuentre en goce de sus derechos de participación, consecuentemente, invertir la carga de la prueba al ciudadano, para que este acredite no encontrarse inmerso en alguna causa que lo inhabilite, así como imponerle la obligación de expresar la motivación por la cual solicita la revocatoria del mandato, cuando el motivo no debería ser otro que la pérdida de confianza y credibilidad en la autoridad por parte del pueblo, limita considerablemente el efectivo ejercicio de este derecho, en virtud de que dejar la posibilidad al órgano electoral de aceptar o negar el inicio del trámite, implica que la revocatoria del mandato ya no se muestre como un mecanismo de democracia directa que garantice el control de la ciudadanía sobre el accionar de sus autoridades sin intermediario alguno, sino que provoca que esta institución pase a ser asimilable a la democracia semidirecta, por lo que se sugeriría no imponer a los proponentes otro requisito que no sea el de encontrarse en goce de sus derechos de participación.

En lo referente al financiamiento del proceso revocatorio, los gastos que demanden la organización y promoción del mismo, deberían imputarse al Presupuesto General del Estado o al presupuesto de los Gobiernos Autónomos Descentralizados según la autoridad de que se trate, ello con la finalidad de garantizar el acceso de cualquier ciudadano en la activación de este mecanismo, pues lo contrario implicaría que esta figura jurídica se limite a ser una herramienta de retaliación política de organizaciones políticas o contendientes perdedores en elecciones cuyo poder económico permita solventar este tipo de gastos, y deje de ser un derecho al alcance del ciudadano común, desnaturalizando a la revocatoria del mandato y transformándola en un instrumento que atente contra la gobernabilidad del país, provocando inestabilidad.



## BIBLIOGRAFÍA.

- Álvarez, Á. E. (2003). De la hegemonía partidista a la democracia sin partidos. *Politeia*(30), 75-93.
- Annunziata, R. (2015). Revocatoria, promesa electoral y negatividad: algunas reflexiones basadas en las experiencias latinoamericanas. *Pilquen*, 107-119.
- Bidart Campos, G. J. (1997). Algunas reflexiones sobre las omisiones inconstitucionales. En V. Bazán, *Inconstitucionalidad por omisión*. Bogotá.
- Bobbio, N. (1985). *El futuro de la democracia*. Barcelona: Plaza y Janés.
- Boragina, G. (2018). *La Democracia*. Argentina: Ediciones Libertad.
- Borja Cevallos, R. (16 de julio de 2018). *Enciclopedia de la política*. Obtenido de Enciclopedia de la política:  
<http://www.encyclopediadelapolitica.org/revanchismo/>
- Bulnes Aldunate, L. (2006). La inconstitucionalidad por omisión. *Estudios constitucionales*, 251-264.
- Campos, A. (2016). *La revocación del mandato: Un breve acercamiento teórico*. Obtenido de Biblioteca Jurídica de Universidad Autónoma de México (UNAM): <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/qdiuris/cont/1/cnt/cnt3>.
- Carpizo, J. (2009). *Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina*. Bogotá: UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA.
- Castellanos Santamaría, A. S. (2014). Ecuador: la transformación de las reglas de juego y sus consecuencias (1998-2013). En Y. Welp, & U. Serdült, *La dosis hace el veneno* (pág. 87). Quito: Instituto de la Democracia.
- Chaves Giraldo, P. (2013). Democracia participativa. *Cultura de la Legalidad*, 213-217.
- Conejero Paz, E. (2005). Globalización, gobernanza local y democracia participativa. *Cuadernos constitucionales de la cátedra Fardique Furio Ceriol*, 13-31.
- Dahl, R. (1991). *La democracia y sus críticos*. Buenos Aires: Paidós.
- del Águila, R. (2003). *La Democracia*. Madrid: Manual de Ciencia Política.



- Durán Ballén, S. A. (20 de Mayo de 1996). (E. Tiempo, Entrevistador)
- Eberhardt, M. L. (2017). La revocatoria presidencial en América latina. Ventajas y limitaciones. Los casos de Venezuela, Bolivia y Ecuador. *Colombia Internacional*, 105-133.
- Erazo, L., & Chamorro, L. (2019). Democratizando la revocatoria para alcaldes en Ecuador y Colombia: la gobernanza local en la encrucijada. *Íconos: Revista de Ciencias Sociales*, 71-91.
- Ferrajoli, L. (2001). *Los fundamentos de los Derechos Fundamentales*. Madrid: Trotta.
- García Campos, A. (2005). La revocación del mandato. Un breve acercamiento teórico. *Quid Iuris*, I(1).
- García Pelayo, M. (1999). *Derecho Constitucional Comparado*. Madrid: Alianza Editorial S.A.
- Gargarella, R. (2003). La concepción de la democracia y la representación política sobre los déficits del sistema de 'frenos y contrapesos'. *VI Congreso Nacional de Ciencia Política*, (pág. 3). Rosario.
- González Schmal, R. (2001). Democracia semidirecta y Democracia participativa. En D. Valadés , & R. Gutiérrez Rivas, *Democracia y gobernabilidad* (págs. 85-104). Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas Universidad Nacional Autónoma de México.
- Guambaña, J. (30 de junio de 2018). Desde el 2010 seis alcaldes fueron destituidos mediante revocatorias en Ecuador. *EL UNIVERSO*. Obtenido de <https://www.eluniverso.com/noticias/2018/06/30/nota/6835490/2010-seis-alcaldes-fueron-destituidos-mediante-revocatorias>
- Guillen, A., Sáenz, K., Badii, M., & Castillo , J. (2009). Hacia una democracia participativa. *International Journal of Good Conscience*, 128-148.
- Kelsen, H. (1980). *Esencia y valor de la democracia*. México: Editora Nacional.
- Lizcaino Fernández, F. (2012). Democracia directa y democracia representativa. *Convergencia*, 145-175.
- Main, B. (1998). *The Principles of Representative Government*. (F. Vallespín, Trad.) Madrid: Alianza Editorial.





- Malacatus Arévalo, E. X. (2016). La revocatoria del mandato, como derecho establecido en la actual Constitución y legislación del Ecuador, respecto a sus alcances, requisitos y limitaciones (tesis de maestría). Quito: Universidad Andína Simón Bolívar.
- Martínez Moscoso, A. (2017). La configuración del Estado a partir de la Constitución de 2008. Aciertos y discursos del entramado jurídico político. En J. T. Verdugo Silva, & A. Martínez Moscoso, *Tensiones y contradicciones de la democracia ecuatoriana* (págs. 15-55). Quito: Universidad de Cuenca.
- Martínez Sospedra, M. (1995). *Derecho constitucional español*. Valencia: Fundación Universitaria San Pablo CEU.
- Offe, C. (2009). *Las democracias liberales: características generales y deficiencias actuales de calidad*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Pachano, S. (2010). *Democracia representativa y mecanismos de democracia directa y participativa*. Quito: Friedrich Ebert-Stiftung.
- Quintana, I. (2015). La acción de inconstitucionalidad por omisión. En P. Araujo, R. Oyarte, & M. Maldonado, *Derecho constitucional e instituciones políticas. Derechos humanos y justicia constitucional* (págs. 429-476). Quito: CEP.
- Ramírez Nárdiz, A. (2010). *Democracia participativa. La democracia participativa como profundización en la democracia*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Real Academia Española. (2014). *Diccionario de la Lengua Española* (vigésimotercera ed.). Madrid: Real Academia Española. Obtenido de <http://www.rae.es/diccionario-de-la-lengua-espanola/la-23a-edicion-2014>
- Rendón Corona, A. (2004). Los retos de la democracia participativa. *Sociología*, 183-211.
- Rivera Sánchez, J. L. (2006). Revocatoria del mandato para funcionarios de elección popular en los gobiernos locales. *Revista de Derecho Electoral*(2), 1-42.
- Ruiz, M. A. (1991). El control de constitucionalidad de las omisiones relativas. *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, 169-194.
- Sagüés, N. P. (2009). Novedades sobre inconstitucionalidad por omisión: la Corte Constitucional de Ecuador como legislador suplente y precario. *Estudios Constitucionales*, VII, 71-79.



- Salgado Pesantes, H. (2003). *Lecciones de derecho constitucional*. Quito: Ediciones Abya-Yala.
- Sartori, G. (2007). *¿Qué es la democracia?* Madrid: TAURUS.
- Suárez Iñiguez, E. (2003). *Enfoques sobre la Democracia*. México D.F: Miguel Ángel Porrúa (librero-editor).
- Trujillo, J. C. (2013). *Constitucionalismo contemporáneo*. Quito: UASB-Ecuador y Corporación Editora Nacional .
- Valle Franco, A. I. (2010). Inconstitucionalidad por omisión en la jurisprudencia de la Corte Constitucional ecuatoriana. Sentencia No. 001-1L-SIO-CC (Caso No. 0005-10-IO). *FORO Revista de Derecho, XIII*, 147-160.
- Verdugo Silva, J. T. (2007). *La Revocatoria del Mandato en el Ecuador, Países de la Comunidad Andina y del Continente Americano (Tesis de Maestría)*. Universidad Andina Simón Bolívar, Quito.
- Verdugo Silva, J. T. (2017). La institucionalización de la revocatoria del mandato político a presidentes en Ecuador. En J. T. Verdugo Silva, & A. Martínez Moscoso, *Tensiones y contradicciones de la democracia ecuatoriana* (págs. 97-123). Quito: Universidad de Cuenca.
- Villota Benavides, M. S. (2012). El control de constitucionalidad a las omisiones legislativas en el contexto del Estado social de derecho. *FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS*, 42, 455-479.
- Welp, Y., & Serdült, U. (2012). ¿Renovación, crisis o más de lo mismo? La revocatoria de mandato en los gobiernos locales latinoamericanos. *Desafíos*, 24(2), 169-192.

## **NORMATIVA.**

Constitución Política de la República del Ecuador (1998), 15 de agosto de 1998, Registro Oficial No. 1.

Constitución de la República del Ecuador (2008), 20 de octubre de 2008, Registro Oficial No. 449.



Código de la Democracia, Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador (2009), 27 de abril de 2009, Registro Oficial Suplemento No. 578.

LOPC, Ley Orgánica de Participación Ciudadana (2010), 20 de abril de 2010, Registro Oficial Suplemento No. 175.

CC, Código Civil (2005), 24 de junio de 2005, Registro Oficial Suplemento No. 46.

Reglamento para el ejercicio de la Democracia Directa a través de la Iniciativa Popular Normativa, Consultas Populares, Referéndum y Revocatoria del Mandato (2015), 02 de junio de 2015 Registro Oficial Suplemento No. 513.

LOGJCC, Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (2009), 22 de octubre de 2009, Registro Oficial Suplemento No. 52.



**Anexos.**

**Anexo A. Enlace de la Sentencia No. 001-11-SIO-CC dictada por la Corte Constitucional del Ecuador:**

Link: [http://portal.corteconstitucional.gob.ec/Raiz/2013/001-13-SIO-CC/REL\\_SENTENCIA\\_001-13-SIO-CC.pdf](http://portal.corteconstitucional.gob.ec/Raiz/2013/001-13-SIO-CC/REL_SENTENCIA_001-13-SIO-CC.pdf)